

# Testfall Irak

## Von den Vorzügen abgestimmten multilateralen Handelns

KATJA WIESBROCK

*Kein anderer Konflikt seit dem Ende des Kalten Krieges hat die Weltöffentlichkeit derart in Atem gehalten wie die Irak-Krise. Der Streit um den Umgang mit dem Regime des Saddam Hussein ist nicht nur zum Test für die Tragfähigkeit des Ordnungssystems und die Tauglichkeit des Instrumentariums der Vereinten Nationen geworden. Er hat auch die Europäische Union (EU) und die Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) einer erheblichen Belastungsprobe ausgesetzt. Die einzig verbliebene Supermacht Vereinigte Staaten lotet ihre Rolle innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft aus. Deutschland bricht erstmalig mit der Grundmaxime seiner Außenpolitik, niemals zwischen Frankreich und den USA zu wählen. Neue Fragen stellen sich: Emanzipiert sich das ›alte Europa‹ von der Vormachtstellung der Vereinigten Staaten? Muß die transatlantische Partnerschaft neu definiert werden?*

Über diese grundlegenden Fragen hinaus offenbart der Konflikt um Irak zugleich die Schwierigkeiten im Umgang mit den neuen Sicherheitsrisiken wie dem Erwerb und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Er wird zum Test für die amerikanische Doktrin präventiver Selbstverteidigung. Aber auch Fragen nach der Rechtmäßigkeit und Notwendigkeit humanitärer Interventionen und der Zukunft der internationalen Koalition gegen den Terrorismus werden aufgeworfen. Schließlich führt die Nachkriegssituation in Irak die Probleme und möglicherweise Grenzen des Konzepts des ›nation-building‹ – der Schaffung eines die Partikularinteressen überwindenden, auf effektiven staatlichen Strukturen beruhenden Gemeinwesens – vor Augen.

### Der Zweite Golfkrieg und das Sanktionsregime

Der Krieg von 1991, der nach dem irakisch-iranischen Konflikt der achtziger Jahre als der Zweite Golfkrieg gilt, diente der Befreiung Kuwaits von der irakischen Besetzung. Die internationale Staatengemeinschaft war sich einig: Mit dem Überfall auf den Golfstaat am 2. August 1990 hatte Irak in klassischer Weise gegen das völkerrechtliche Gewalt- und Interventionsverbot verstoßen. Der Sicherheitsrat verurteilte die Invasion noch am selben Tag und forderte Irak dazu auf, seine Truppen zurückzuziehen. Knapp vier Monate später ermächtigte er, unter Kapitel VII der UN-Charta tätig werdend, jene »Mitgliedstaaten, die mit der Regierung Kuwaits kooperieren, ... alle erforderlichen Mittel einzusetzen«, um gegen die rechtswidrige Okkupation vorzugehen. Die Ermächtigung war als Autorisierung eines militärischen Vorgehens zu verstehen; beim Angriff der USA und ihrer Verbündeten unterlag das Regime des Saddam Hussein. Um Irak zur Zerstörung aller Massenvernichtungswaffen und ballistischen Raketen mit über 150 Kilometern Reichweite zu zwingen, errichtete der Sicherheitsrat sodann ein umfassendes Sanktionsregime. Eine Sonderkommission von UN und IAEA sollte Inspektionen vornehmen und die Zerstörung der inkriminierten Waffen überwachen.

Die folgenden Jahre haben die Unzulänglichkeit dieses Instrumentariums deutlich gezeigt. Die verhängten Sanktionen trafen weniger das Regime als die irakische Bevölkerung. Zur Verbesserung der humanitären Situation wurde 1995 unter deutschem Vorsitz im Irak-Sanktionsausschuß das Programm ›Öl für Lebensmittel‹ entwickelt. Den Irakern wurde gestattet, Erdöl zu exportieren und dafür Güter des täglichen Bedarfs auf der Grundlage eines zuvor vom UN-Generalsekretär gebilligten Verteilungsplans zu importieren. Für die technische Abwicklung und die Verwaltung der Gelder auf Treuhandkonten wurde im UN-Sekretariat das Büro für das Irak-Programm (Office of the Iraq Programme, OIP) eingerichtet.

### Die Verschärfung des Sanktionsregimes

Alarmiert durch die Terroranschläge des 11. September 2001 nimmt die US-Regierung Irak nach Jahren einer eher abwartenden Politik erneut ins Visier. Vier Jahre nach dem faktischen Ende der Inspektorentätigkeit verabschiedet der Sicherheitsrat auf Initiative Washingtons am 8. November 2002 einstimmig seine Resolution 1441. Irak werden »ernsthafte Konsequenzen« für den Fall angedroht, daß das Land seine Massenvernichtungswaffenprogramme und -bestände nicht vollständig offenlegt und vernichtet. Das Überwachungssystem zur Abrüstung wird entsprechend den Vorstellungen des Exekutivvorsitzenden der Überwachungs-, Verifikations- und Inspektionskommission der Vereinten Nationen (UNMOVIC) Hans Blix und des Generaldirektors der IAEA Mohamed El-Baradei »robuster« gestaltet. Die Inspektoren kehren mit einem professionell ausgebildeten Team nach Irak zurück.

Die nach zähen Verhandlungen erzielte Einigkeit des Sicherheitsrats kann allerdings nicht über die grundlegenden Differenzen, die sich im Umgang mit dem irakischen Regime herauskristallisiert haben, hinwegtäuschen. Die Vereinten Staaten qualifizieren das Regime zunehmend als Bedrohung ihrer eigenen Sicherheit. Diese Risikowahrnehmung wird von der internationalen Staatengemeinschaft überwiegend nicht geteilt. In einer gemeinsamen schriftlichen Stellungnahme, auf die sie in ihren Erklärungen zur Stimmabgabe im Sicherheitsrat verweisen, stellen China, Frankreich und Rußland klar, daß die Resolution 1441 ihrer Ansicht nach »jedweden Automatismus zur Gewaltanwendung ausschließt«. Die Resolution 1441 autorisiere nicht – wie von den USA zunächst angestrebt – Zwangsmaßnahmen gegen Irak.

### Der Streit: Inspektion oder Intervention

Das Ringen um die Fortsetzung der Inspektionen oder den Einsatz militärischer Zwangsmaßnahmen spaltet im Frühjahr 2003 den Sicherheitsrat endgültig. In fünf öffentlichen Sitzungen auf Außenministerebene, in unzähligen Konsultationen und zwei öffentlichen Debatten im Rat, in denen auch Nichtmitglieder dieses Gremiums das Wort erhalten, streiten die Gegner eines Krieges und die Befürworter um die richtige Vorgehensweise. Elf Ratsmitglieder – gestützt von einer überragenden Mehrheit der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen – sprechen sich dabei deutlich gegen ein militärisches Vorgehen zu diesem Zeitpunkt aus. Solange die friedlichen Mittel nicht erschöpft seien, lehnen sie den Einsatz militärischer Zwangsmaßnahmen ab. Hierin werden sie durch die Stellungnahmen von Blix und El-Baradei bestärkt. Die USA geben sich demgegenüber überzeugt, daß das irakische Regime weder jetzt noch in Zukunft mit den Inspektoren kooperieren werde.

Der Streit um die Wahl des richtigen Mittels erschüttert auch andere Institutionen. Er zeigt, daß die Europäer in dieser wichtigen Frage der Außenpolitik keine gemeinsame Linie entwickeln können. Die NATO – durch die erstmalige Erklärung des Bündnisfalls als Reaktion auf den 11. September 2001 noch als Institution gestärkt – durchlebt intensive Beratungstage: Der Streit um die Frage des mi-

litärischen Beistands für die Türkei im Fall eines Irak-Krieges macht unterschiedliche Positionen unter den Bündnispartnern deutlich. Erst unter der Bedingung, daß der friedliche Charakter der Schutzmaßnahmen betont werde, lenken Belgien, Deutschland und Frankreich ein; militärische Planungen zum Schutz der Türkei können aufgenommen werden. Am 20. März 2003 beginnen die Kampfhandlungen gegen Irak.

### **Die Anpassung des Programms ›Öl für Lebensmittel‹**

Nach dem Ausbruch der Kampfhandlungen demonstrieren die Mitglieder des Sicherheitsrats mit der einstimmigen Annahme der Resolutionen 1472 und 1476 am 28. März respektive 24. April 2003, daß sie den Streit der Vorkriegszeit hinter sich lassen und die sich abzeichnenden Probleme pragmatisch lösen wollen. Unter deutschem Vorsitz werden die durch die Kampfhandlungen notwendig gewordenen Änderungen im Programm ›Öl für Lebensmittel‹ verhandelt. Dieses Programm bildet für viele irakische Bürger die einzige Existenzgrundlage. 60 vH der Iraker sind ausschließlich von diesen Lebensmittelrationen abhängig. Monatlich werden 280 000 Tonnen Lebensmittel und Medikamente in das Land geliefert. Es gilt also vordringlich, eine drohende humanitäre Katastrophe durch den Ausfall dieses Programms zu verhindern. Aber auch die Interessen der Lieferantenfirmen müssen geschützt werden; im Wartestand befinden sich Verträge im Wert von rund 10 Mrd US-Dollar, deren Schicksal regelungsbedürftig geworden ist.

Parameter der deutschen Verhandlungsführung sind, weder die militärische Intervention im Nachhinein zu legitimieren noch die Nachkriegsordnung zu präjudizieren. Dieser zukunftsorientierte Ansatz wird nicht nur im Sicherheitsrat begrüßt. Auch die übrigen Mitglieder der Vereinten Nationen sind überwiegend nicht mehr bereit, sich über die – durch den Beginn der Kampfhandlungen obsolet gewordene – Frage der Legitimation zu streiten. So scheitert die Arabische Liga mit ihrem Versuch, die militärische Intervention in der Generalversammlung verurteilen zu lassen.

### **Die Gestaltung der Nachkriegsordnung**

Im Unterschied zu den Verhandlungen über die Anpassung des Programms ›Öl für Lebensmittel‹ fördert die Diskussion über die Gestaltung der Nachkriegsordnung erneut Meinungsunterschiede über die angemessene Vorgehensweise in Irak zutage. Gerungen wird über die richtigen Ansätze zur Entwicklung des politischen Prozesses, des wirtschaftlichen Wiederaufbaus und über die Frage, wie Sicherheit zu gewährleisten sei. Die Einstimmigkeit, mit der der Sicherheitsrat die ›Nachkriegsresolutionen‹ annimmt, ist das Resultat eines Verhandlungsprozesses, in dem Zugeständnisse an politische Überzeugungen und rechtliche Bedenken gemacht wurden. Sie reflektiert aber auch den Willen der Mitgliedstaaten, einer drohenden Destabilisierung der Lage in der Region geschlossen entgegenzutreten und dafür auch Zweifel über die richtige Vorgehensweise zurückzustellen.

#### *Die Resolution 1483*

Nach Verkündung des Endes der Hauptkampfhandlungen durch US-Präsident George W. Bush am 1. Mai 2003 beginnen in den Vereinten Nationen die Verhandlungen über die Nachkriegsordnung. Mit der Resolution 1483 vom 22. Mai 2003 unterstützt der Sicherheitsrat schließlich die von den Vereinigten Staaten geführte Besatzungsbehörde und legt die Eckdaten für die Nach-Saddam-Ära fest: die Sanktionen werden mit Ausnahme des Waffenembargos aufgehoben, und das an die Wirtschaftssanktionen gekoppelte Programm ›Öl für Lebensmittel‹ soll innerhalb von sechs Monaten abgewickelt werden. Vorab soll 1 Mrd Dollar aus den Treuhandkonten der UN

an einen bei der Zentralbank in Bagdad einzurichtenden und unter Kontrolle der Besatzungsmacht stehenden ›Entwicklungsfonds für Irak‹ transferiert werden. Auch Öleinnahmen und Gelder des gestürzten irakischen Regimes sollen künftig in diesen Fonds fließen. Der UN-Generalsekretär wird aufgefordert, einen Sonderbeauftragten insbesondere für den Bereich humanitäre Hilfe und Wiederaufbau zu ernennen. Schließlich legt der Sicherheitsrat fest, die Umsetzung der Resolution nach 12 Monaten zu überprüfen.

Vordringliches Anliegen Deutschlands, Frankreichs und anderer Mitgliedstaaten bei den Textverhandlungen ist, die Rolle der UN im politischen Prozeß zu stärken. Dahinter steht die Überzeugung, daß nur die Vereinten Nationen diesem Prozeß die notwendige Legitimität und Akzeptanz – und zwar sowohl gegenüber dem irakischen Volk als auch gegenüber der internationalen Gemeinschaft – verleihen können. Zudem haben die Vereinten Nationen im Bereich ›nation-building‹ durch ihre Arbeit beispielsweise auf dem Balkan, in Afghanistan und Osttimor wertvolle Erfahrungen sammeln können. Zugeständnis der Einbringer des Entwurfs zur Resolution 1483 (Großbritannien, Spanien und USA) an diese Forderung ist die Entsendung eines Sonderbeauftragten, wenngleich dessen Kompetenzen hinter den deutschen Vorstellungen zurückbleiben.

Des weiteren drängen Deutschland und Frankreich darauf, den Wiederaufbauprozeß – insbesondere die Verwaltung der Öleinnahmen – transparent zu gestalten. Die seit mehr als einem Jahrzehnt durch Sanktionen gelähmte Volkswirtschaft wiederanzukurbeln und von einem zentralistischen in ein marktwirtschaftliches System zu transformieren, erfordert erhebliche finanzielle Mittel. Ohne Transparenz wäre die internationale Gemeinschaft nicht bereit, diese Mittel bereitzustellen. Die Schaffung des Internationalen Überwachungsbeirats des Entwicklungsfonds für Irak (International Advisory and Monitoring Board of the Development Fund for Iraq, IAMB), der gewissermaßen Auge und Ohr der internationalen Gemeinschaft sein soll, geht auf dieses Drängen zurück.

Die Immunitätsregelung für den Entwicklungsfonds bereitet einigen Staaten Probleme. Das Einfrieren von Geldern ist in den Vereinten Nationen im Kontext der Terrorismusbekämpfung inzwischen durch Richtlinien geregelt. Neu ist in der Resolution 1483, daß die Gelder aus den Guthaben des gestürzten Regimes an einen Fonds überwiesen werden sollen. Gelder dieses Fonds können auf dem gerichtlichen Klageweg nicht mehr herausverlangt werden. Mit Verweis auf die Verfassungswidrigkeit entschädigungsloser Enteignungen in einigen Mitgliedstaaten wird in den Verhandlungen erreicht, daß zunächst Gläubiger mit Pfändungs- und Überweisungsbeschlüssen befriedigt werden müssen.

Schließlich fordern mehrere Mitglieder des Sicherheitsrats, das Mandat der Resolution gemäß der üblichen Praxis zeitlich zu begrenzen. Die Einbringer des Entschließungsentwurfs – besorgt, nach Ablauf von sechs oder 12 Monaten dieselben Kämpfe im Sicherheitsrat erneut ausfechten zu müssen – sind diesem Begehren mit dem Scheinkompromiß entgegengetreten, die Umsetzung der Resolution nach 12 Monaten zu prüfen. Es ist dies eine noch schwächere Regelung als die in den Diskussionen ebenfalls vorgeschlagene ›Veto-Falle‹, nach der das Mandat automatisch verlängert wird, falls der Sicherheitsrat keinen anderslautenden Beschluß faßt.

#### *Anschlüsse auf die Vereinten Nationen*

Am 22. Juli 2003 diskutiert der Sicherheitsrat mit dem mittlerweile ernannten Sonderbeauftragten des Generalsekretärs Sergio Vieira de Mello und Vertretern des kurz zuvor berufenen Regierungsrats Iraks die Rolle der Vereinten Nationen im Lande. Drei Wochen später nimmt der Sicherheitsrat die Resolution 1500 an, mit der die vom Generalsekretär in seinem Bericht vom 15. Juli 2003 vorgeschlagene Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (United Nations Assistance Mission for Iraq, UNAMI) indossiert und die Gründung

des – von der Besatzungsmacht kontrollierten – Regierungsrats Iraks als ersten Schritt zur Bildung einer international anerkannten, repräsentativen irakischen Regierung begrüßt wird.

Diese Bemühungen um die Umsetzung der Resolution 1483 werden durch das schwere Bombenattentat auf das von den Vereinten Nationen genutzte Gebäude in Bagdad vom 19. August 2003 jäh unterbrochen. 22 Mitarbeiter, unter ihnen Vieira de Mello, werden getötet, über 100 verletzt.

Der erste gezielte Anschlag auf eine Einrichtung der UN, dem ein weiterer Angriff im September folgt, erschüttert die Weltorganisation zutiefst. Sie erscheint nicht mehr unantastbar. Der schwere Anschlag auf die Vertretung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) in Bagdad am 26. Oktober 2003 belegt, daß auch alle anderen Hilfsorganisationen gefährdet sind. Mit dem IKRK wird jene Organisation getroffen, die weltweit das Prinzip strikter Überparteilichkeit in bewaffneten Konflikten symbolisiert.

Internationale Hilfsorganisationen sind oftmals »weiche Ziele«. Für ihre Arbeit weltweit werden sie aus den Anschlägen Konsequenzen ziehen und ihre Sicherheitsvorkehrungen überarbeiten müssen. In Bagdad haben die Mitarbeiter der Vereinten Nationen eine Politik der Abgrenzung von der Militärmacht verfolgt. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wollten sie nicht als schwerbewaffnete und abgeschottete Besatzer, sondern als unparteiliche, geradezu volksnahe Helfer auftreten. Die Balance zwischen eigener Sicherheit und Erfolg der Arbeit wird künftig noch schwerer zu wahren sein.

Unmittelbar nach den Anschlägen entscheidet UN-Generalsekretär Kofi Annan, seine Mitarbeiter in Bagdad zu belassen. Im weiteren Verlauf muß er diese Entscheidung angesichts der sich stetig verschlechternden Sicherheitslage korrigieren. Auf Grund seiner Fürsorgepflicht ruft Annan immer weitere Mitarbeiter zurück, bis er Anfang November 2003 schließlich die Verlegung des gesamten internationalen Personals ankündigt. Auch das IKRK zieht seine Mitarbeiter aus Bagdad und Basra ab.

#### *Die Resolution 1511*

Im Vorfeld der dem Wiederaufbau Iraks gewidmeten Geberkonferenz vom 23./24. Oktober 2003 in Madrid und vor dem Hintergrund der mittlerweile alltäglichen Anschläge in Irak gerät die US-Regierung zunehmend unter Druck. Der Ruf nach internationaler Hilfe bei

der Finanzierung des Wiederaufbaus und bei der Entsendung von Truppen wird lauter.

Überlegungen zur Mandatierung der Besatzungstruppe durch den Sicherheitsrat – für viele Staaten Voraussetzung eines militärischen Engagements – hatten bereits Mitte Juli begonnen. Anfang September präsentieren die USA einen ersten Resolutionsentwurf, dessen Kernstück die Autorisierung einer multinationalen Sicherheitstruppe unter einheitlichem (US-)Kommando ist. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen werden aufgerufen, Truppen zu stellen und finanzielle Hilfe zu leisten. Darüber hinaus sollen sie unverzüglich irakische Vermögenswerte an den Entwicklungsfonds für Irak – wie in der Resolution 1483 vorgesehen – transferieren.

Die Resolution 1511 vom 16. Oktober 2003 erkennt den Regierungsrat Iraks und dessen Ministerien als irakische Übergangsverwaltung an. Der Regierungsrat soll in Zusammenarbeit mit der Besatzungsmacht und dem Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs bis spätestens zum 15. Dezember 2003 einen Zeitplan für die Verfassungsgebung und nachfolgende Abhaltung von Wahlen ausarbeiten. Die Vereinten Nationen werden aufgerufen, ihre »maßgebliche Rolle in Irak« auszubauen, »namentlich durch die Bereitstellung humanitärer Hilfe« und »Förderung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus«.

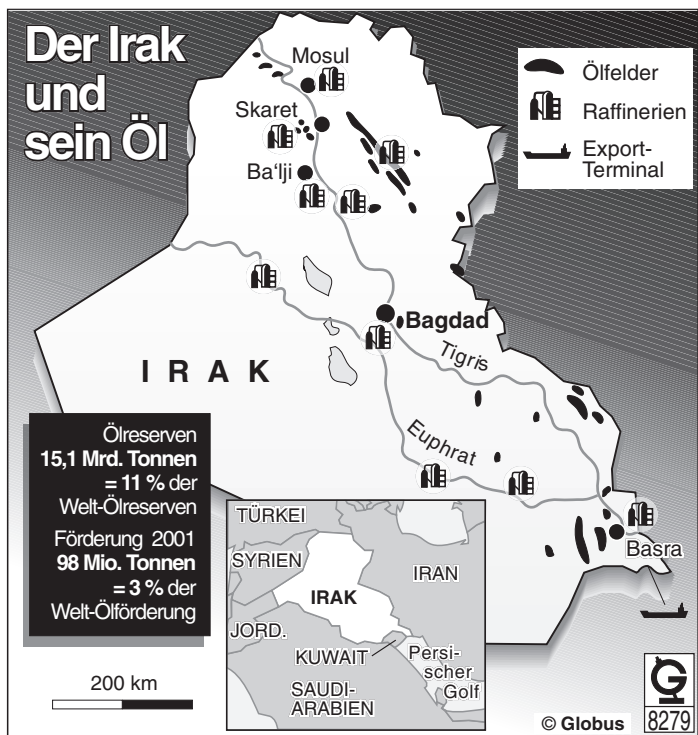
Mit diesem Konzept baut die Resolution auf dem vom US-amerikanischen Zivilverwalter Paul Bremer vorgelegten 7-Punkte-Plan auf. Die ersten drei Punkte des Fahrplans Bremers zum Abzug der US-Truppen aus Irak sind bereits vollzogen: die Bildung eines provisorischen Regierungsrats, die Einsetzung eines Gremiums zur Vorbereitung einer Verfassung und die Ernennung von Ministern. Folgen sollen die weiteren Schritte: die Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs, die Billigung dieses Entwurfs durch das Volk, die Abhaltung von Parlamentswahlen mit anschließender Regierungsbildung und schließlich die Auflösung der Zivilverwaltung der Besatzungsmächte.

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen hat demgegenüber bereits frühzeitig erklärt, daß er die umgekehrte Reihenfolge der einzelnen Schritte im politischen Prozeß bevorzugt. Angelehnt an das Modell Afghanistan spricht er sich dafür aus, zunächst eine provisorische Regierung über die bislang im Regierungsrat repräsentierten Gruppen hinaus zu bilden, die fortschreitend Verantwortung und

*Die jährliche Generaldebatte der Generalversammlung bietet Gelegenheit zu zahlreichen Begegnungen am Rande. Während der 58. Ordentlichen Tagung traf Generalsekretär Kofi Annan am 24. September 2003 mit Vertretern des Regierungsrats Iraks zusammen. Der Sicherheitsrat hatte Mitte August mit seiner Resolution 1500 die einen Monat zuvor erfolgte Einsetzung »des breit repräsentativen Regierungsrats Iraks« durch die Besatzungsmächte begrüßt. – Im Bild v.l.n.r.: Hoshyar Zebari, Außenminister des Regierungsrats; Ahmad Chalabi, amtierender Präsident des 25-köpfigen Rates; Generalsekretär Annan; Adnan Pachachi, Mitglied des Regierungsrats.*







Irak ist eines der ölreichsten Länder der Welt. Mit Reserven in Höhe von 15,1 Mrd. Tonnen lagern dort 11 vH der derzeit bekannten weltweiten Ölreserven. Damit verfügt das Land nach Saudi-Arabien über die zweitgrößten Ölreserven der Welt. Demgegenüber war die Ölförderung mit 98 Mill. Tonnen im Jahre 2001 auf Grund der bekannten internationalen Beschränkungen vergleichsweise gering (3 vH der Welt-Rohölförderung).

Souveränität von der Besatzungsmacht übernehmen soll. Vordringliches Ziel müsse es sein, eine international anerkannte Regierung einzusetzen, die die Geschicke des eigenen Landes in die Hände nimmt. Wesentliche Fragen wie die Ausarbeitung einer Verfassung und die Durchführung von Wahlen bräuchten Zeit und sollten daher erst in einem zweiten Schritt angegangen werden. Außerdem gibt Annan zu verstehen, daß die Vereinten Nationen nur bereit seien, sich weiterhin in Irak zu engagieren, wenn die ihnen zugedachte Rolle dieses Sicherheitsrisiko rechtfertige.

Die Mehrzahl der Mitglieder des Sicherheitsrats unterstützt diese Linie in den Verhandlungen. Deutschland und Frankreich legen gemeinsame Änderungsvorschläge vor, die darauf zielen, einen sichtbaren Wandel für die Entwicklung in Irak – eine »strategische Neuorientierung« – herbeizuführen. Den Irakern müsse eine Perspektive für die schnelle Wiedererlangung der vollen Souveränität in Aussicht gestellt werden. Die Verantwortung für den politischen Prozeß müsse von der Besatzungsmacht auf die UN übergehen. Auf diese Weise könne auch das Sympathisantenfeld für die inzwischen täglichen Anschläge ausgedünnt und die Sicherheitslage verbessert werden.

Kernelemente der deutsch-französischen Änderungsvorschläge sind,

- einen Prozeß unter der Ägide der Vereinten Nationen zur schnellstmöglichen Wiederherstellung der vollständigen Souveränität Iraks einzuleiten;
- den Generalsekretär zu beauftragen, einen Zeitplan für die Übertragung administrativer Befugnisse auf die irakische Verwaltung zu entwickeln und den Regierungsrat bei der Erstellung eines Zeitplans für die Verfassungsgebung und Durchführung von Wahlen bis zur Gründung einer repräsentativen Regierung zu unterstützen;
- den Generalsekretär zu beauftragen, einen regionalen Dialog mit den Nachbarstaaten, der Arabischen Liga und der Organisation der Islamischen Konferenz mit dem Regierungsrat zu initiieren;

- vollständige Transparenz im wirtschaftlichen Wiederaufbauprozess, insbesondere bei der Verwaltung der Gelder des Entwicklungsfonds für Irak, zu gewährleisten.

Auch andere Staaten haben Änderungswünsche. Besonderes Anliegen Rußlands ist es, das Mandat der multinationalen Sicherheitstruppe zu begrenzen. Als potentieller Truppensteller mahnt Pakistan an, die durch die Vereinten Nationen autorisierte Sicherheitstruppe dürfe für die Iraker nicht lediglich eine Fortsetzung der Besatzungstruppe unter anderem Vorzeichen sein. Erforderlich sei eine klare Aufgabentrennung und ein spezifisches Mandat für die »multinational force«. Diese könne beispielsweise den politischen Prozeß und die UN-Einrichtungen sichern.

In seiner Ansprache vor der 58. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung appelliert George W. Bush noch einmal eindringlich an die internationale Staatengemeinschaft, den Wiederaufbauprozess in Irak zu unterstützen. Beweise für die von den USA in den Vordergrund der Argumentation gerückten Gründe ihres militärischen Eingreifens – die Existenz von Massenvernichtungswaffen und die Verbindung des damaligen Regimes zu terroristischen Vereinigungen – stehen nach wie vor aus. Angesichts des immer deutlicher zutage tretenden Ausmaßes der Greuelthaten Saddams Husseins stellt Bush wieder stärker auf die humanitäre Verantwortung der internationalen Gemeinschaft ab.

Nach sechswöchigen Verhandlungen nimmt der Sicherheitsrat am 16. Oktober 2003 den von Großbritannien, Kamerun und den Vereinigten Staaten eingebrachten Text an. Die Endfassung greift einige der vorgebrachten Bedenken auf, bleibt aber hinter den Erwartungen Deutschlands und Frankreichs zurück. Um das Signal zu senden, die internationale Staatengemeinschaft stehe geschlossen hinter dem Wiederaufbau, stimmen Deutschland und Frankreich dennoch für die Resolution. Mit Rußland verweisen sie aber in ihren Erklärungen zur Stimmabgabe auf ein gemeinsames schriftliches Statement, in dem sie deutlich machen, unter diesen Bedingungen selbst keine weitere finanzielle und personelle Unterstützung leisten zu wollen.

### Transparenz beim Wiederaufbau

Um trotz der unzureichenden Regelungen der Resolution 1511 möglichst umfangreiche finanzielle Hilfszusagen der internationalen Staatengemeinschaft zu erzielen, aber auch um innenpolitischer Kritik an der Auftragsvergabe und an einem möglicherweise verschwenderischen Umgang mit amerikanischen Steuergeldern entgegenzuwirken, bemüht sich die amerikanische Regierung verstärkt um Vertrauen in eine transparente Mittelverwaltung für den Wiederaufbau.

In der Presse wird kurz vor Beginn der Madrider Geberkonferenz die Einrichtung zweier unabhängiger, von den Vereinten Nationen und der Weltbank verwalteter Geberfonds angekündigt. Dabei handelt es sich um die seit einigen Monaten in New York im Rahmen einer sogenannten Kerngruppe verhandelten Fonds (multi donor trust funds). Dieser Verhandlungsgruppe gehören Japan, die Vereinigten Arabischen Emirate, die Vereinigten Staaten, die Europäische Kommission sowie UN, Weltbank und IMF an. Ziel der Gruppe ist es, die Fonds gemäß international anerkannter Regularien einzurichten, um Bedenken potentieller Geber auszuräumen.

Mehrere Staaten und internationale Organisationen hatten relativ schnell nach Annahme der Resolution 1483 erklärt, kein Geld in den von der Besatzungsmacht kontrollierten Entwicklungsfonds für Irak einzahlen zu wollen. Deutschland und andere Staaten hatten wiederholt Transparenz in der Mittelverwaltung angemahnt. Das in Resolution 1483 geplante Überwachungsorgan IAMB wird wegen des Streites um die von Bremer erstellten Rahmenrichtlinien erst mit erheblicher Verspätung eingerichtet. Zwei Tage vor Beginn der Geberkonferenz informiert Generalsekretär Annan den Sicherheitsrat darüber, daß der Streit um die Richtlinien beigelegt ist. Allerdings sehen diese nicht – wie in den Verhandlungen zur Resolution 1483 zugesagt –

eine Beratungs- und Aufsichtsfunktion vor, sondern reduzieren die Kompetenz des IAMB auf eine nachträgliche Rechnungsprüfung in begrenztem Umfang. Zur Beratung bei der Auftragsvergabe entsteht ein in der Resolution 1483 nicht vorgesehenes Programmkontrollgremium (Programme Review Board), dem UN, Weltbank, IMF und der Arabische Fonds für wirtschaftliche und soziale Entwicklung angehören.

Der IAMB tritt am 5. Dezember in Anwesenheit des Generalsekretärs erstmals zusammen. Zum Vorsitzenden für das erste Jahr seiner Tätigkeit wird der Vertreter des Generalsekretärs, der Beigeordnete Generalsekretär für Finanzdienste Jean-Pierre Halbwachs, gewählt. In diesem Zusammenhang wird die Überprüfung der Verwendung der Milliarde Dollar, die aus dem Treuhandkonto der UN an den Entwicklungsfonds für Irak überwiesen worden ist, ein wichtiger Test sein.

In Madrid haben 70 Staaten und 19 internationale Organisationen Beträge in Höhe von ungefähr 33 Mrd Dollar angekündigt. Davon stammen 18,6 Mrd aus dem vom US-Kongreß bewilligten Hilfspaket. Der von IMF und Weltbank errechnete Bedarf für 2003 bis 2007 von 35,6 Mrd Dollar ist damit fast gedeckt. Deutschland hat – wie in der Erklärung zur Stimmabgabe anlässlich der Verabschiedung der Resolution 1511 erläutert – keine weitergehenden finanziellen Mittel zugesagt. Mit Hilfszusagen von insgesamt 170 Mill Euro, die sich aus den vorher zugestandenen Mitteln für humanitäre Hilfe und den Anteilen an Zusagen multilateraler Einrichtungen zusammensetzen, ist der deutsche Beitrag aber durchaus beachtlich.

Die Geberkonferenz führt dazu, daß genügend Mittel zur Anschubfinanzierung des zivilen Wiederaufbaus zur Verfügung stehen. In der Folge wird es darauf ankommen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die bereitgestellten Mittel zur Durchführung der geplanten Infrastrukturprojekte auch abfließen. Die vage gehaltenen Geberzusagen müssen sich materialisieren.

#### *Kurswechsel der Politik*

Mit dem Abschluß eines Hubschraubers in Falludscha am 2. November 2003, bei dem 16 amerikanische Soldaten getötet werden, erreicht die Anschlagsserie einen neuen tragischen Höhepunkt. Die Attentate richten sich außer gegen die Besatzungsmacht selbst gegen alle, die mit ihr zusammenarbeiten oder sympathisieren: ausländische Sicherheitskräfte, Diplomaten und Einrichtungen, Mitglieder des Regierungsrats, irakische Polizisten. Hervorzuheben sind die Anschläge auf die jordanische und die türkische Botschaft, die Ermordung eines spanischen und zweier japanischer Diplomaten, der Anschlag auf die Moschee in Nadschaf, der Mord an Akila Al-Haschimi (einer von drei Frauen im 25-köpfigen Regierungsrat) und das Attentat auf italienische Karabinieri.

Angesichts dieser desolaten Sicherheitslage schlägt die US-Regierung einen Kurswechsel ein. Dem liegt die Einsicht zugrunde, daß es nicht gelungen ist, ausländische Truppen in nennenswertem Umfang zu mobilisieren. Daher konzentriert man sich in Washington verstärkt auf die Ausbildung irakischer Sicherheitskräfte. Präsident Bush verkündet bei einem Treffen des amerikanischen Nationalen Sicherheitsrats, daß ein beschleunigter Aufwuchs der irakischen Streitkräfte die 130 000 US-amerikanischen Soldaten und 24 000 Soldaten befreundeter Staaten entlasten soll. Neben dieser ›Irakisierung‹ sollen durch die Mobilisierung von Reservisten die US-Streitkräfte vor Ort unterstützt werden.

Zunehmend enttäuscht von der Arbeit des Regierungsrats Iraks, beschließen die Vereinigten Staaten darüber hinaus, die Vorschläge Deutschlands, Frankreichs und anderer Mitglieder des Sicherheitsrats aufzugreifen und eine irakische Interimsführung zu bilden. Diese soll Souveränität erhalten, bevor eine Verfassung verabschiedet und Wahlen abgehalten werden. In einer Übereinkunft (Agreement on Political Process) vom 15. November 2003 vereinbaren die Be-

satzungsmacht und der Regierungsrat, bis Ende Mai 2004 eine nationale Übergangsversammlung mit teils ernannten, teils gewählten Vertretern der Provinzen zu bilden. Diese Versammlung soll bis Ende Juni 2004 die neue Interimsregierung wählen. Mit Übernahme der Regierungsgeschäfte durch diese Übergangsregierung sollen das Besatzungsregime und der von den Amerikanern eingesetzte Regierungsrat Iraks aufgelöst werden.

Währenddessen bereiten sich die Vereinten Nationen auf eine wesentliche Rolle im politischen Wiederaufbauprozeß ab Schaffung der souveränen Übergangsregierung vor. Dabei steht fest, daß die UN diese Rolle nur auf ausdrücklichen Wunsch der Übergangsregierung übernehmen werden. Für die Übergangszeit bis zum Sommer 2004 trifft der Generalsekretär Vorkehrungen, um ein Engagement der Vereinten Nationen in anderen Teilbereichen und in einem sicheren Umfeld zu ermöglichen: UNAMI-Büros sollen vorläufig in der Region – zum größten Teil in Nikosia (Zypern) und zu kleineren Teilen in Jordanien und Kuwait – eingerichtet werden. Zum interimistischen Sonderbeauftragten ernannt Kofi Annan am 10. Dezember den Leiter des Genfer Büros des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA), den Neuseeländer Ross Mountain, und unterstreicht mit dieser Wahl das humanitäre Portfolio der zugeordneten Aufgabe.

Außerdem bildet Annan eine Kontaktgruppe, um ein Forum für eine gewisse Einflußnahme auf den politischen Prozeß zu haben. Mitglieder dieser Kontaktgruppe sind Irak und dessen Nachbarstaaten sowie Ägypten, die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats sowie die fünf der insgesamt zehn gewählten Mitglieder, die 2004 noch im Sicherheitsrat verbleiben (darunter Deutschland). In seinem Bericht vom 10. Dezember erklärt Annan, mit Gründung dieser Gruppe einen informellen Dialog initiieren und eine gemeinsame Grundlage für ein Vorgehen in Irak sondieren zu wollen.

#### **Die ›multilaterale Herausforderung‹**

Die Spaltung des Sicherheitsrats im Vorfeld des Irak-Krieges hat viele Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in der Hoffnung enttäuscht, nach dem Ende des Kalten Krieges die Blockade des mit der Hauptverantwortung für die Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit betrauten Hauptorgans endgültig aufheben und den Weg für eine wirksame, auf das Recht gestützte Weltordnungspolitik ebnen zu können. Diese Enttäuschung ist berechtigt – unberechtigt ist allerdings der Vorwurf, die Vereinten Nationen seien gescheitert, weil der Krieg entgegen dem Willen der überwältigenden Mehrheit der Staaten nicht verhindert werden konnte: multilaterale Systeme basieren darauf, daß sich die teilnehmenden Staaten freiwillig dem System unterordnen. Die Staaten lassen sich von der Einsicht leiten, Vorteile von einer Eingliederung in bestimmte Regelwerke zu haben. Mittel, die Systemtreue zu erzwingen, sind regelmäßig de facto nicht vorhanden.

Die USA haben es sich stets vorbehalten, aus multilateralen Vereinbarungen auszuscheren. Es entspricht dem Verständnis einer Supermacht, sich die Option unilateralen Vorgehens offenzuhalten. Nach dem Wegfall der Blockkonfrontation gilt dies um so mehr. Die Schwierigkeiten bei der Gestaltung der Nachkriegsordnung in Irak führen allerdings auch die Grenzen einer Supermacht vor Augen. Hier liegt die Chance für die internationale Staatengemeinschaft, die USA von den Vorteilen eines abgestimmten multilateralen Handelns zu überzeugen. Es gilt, eine Einigung über die Voraussetzungen militärischen Handelns als Grundlage internationaler Hilfe beim ›nation-building‹ zu finden. Ein transatlantischer Dialog über die modernen Sicherheitsrisiken ist überfällig.

Die amerikanische Doktrin präventiver Selbstverteidigung, in der ›Nationalen Sicherheitsstrategie‹ vom 17. September 2002 erstmals offiziell zum Bestandteil amerikanischer Außenpolitik erklärt, wirft

erhebliche Schwierigkeiten auf. Nach geltendem Völkerrecht ist militärische Selbstverteidigung nur gegen einen bewaffneten Angriff zulässig. Darüber hinaus ist der Einsatz militärischer Zwangsmaßnahmen nur statthaft, wenn der Sicherheitsrat eine Bedrohung des Weltfriedens feststellt und ein entsprechendes Mandat erteilt. Mit diesem umfassenden Gewaltverbot soll nicht nur der Angriffskrieg geächtet, sondern die Gewalt als Mittel der zwischenstaatlichen Auseinandersetzung soweit wie möglich gebannt beziehungsweise kontrolliert werden. Diese zivilisatorische Errungenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg sollte auch im Zeitalter der Massenvernichtungswaffen, der terroristischen Bedrohungen und der ›Schurkenstaaten‹ nicht leichtfertig aufgegeben werden.

In der dezentralisierten Völkerrechtsordnung entschieden die Staaten selbst, wann ein Selbstverteidigungsfall vorliegt. Bei einem bewaffneten Angriff ist diese Entscheidung nicht nur für die Staatenwelt, sondern auch für die eigene Bevölkerung – in einem demokratischen System die Trägerin staatlicher Souveränität – nachvollziehbar. Vage, möglicherweise auf Geheimdienstinformationen beruhende Einschätzungen künftiger Gefahren sind hingegen nicht verifizierbar. Der US-amerikanischen Regierung ist es bis heute nicht gelungen, einen Nachweis der Existenz von Massenvernichtungswaffen in Irak zum Zeitpunkt des militärischen Eingreifens, einer Verbindung des Regimes des Saddam Hussein zu terroristischen Vereinigungen oder gar einer Verwicklung in die Anschläge des 11. September 2001 zu erbringen.

Das auf der Grundlage der UN-Charta bestehende System bietet die Möglichkeit, modernen Sicherheitsrisiken zu begegnen. Jeder Staat kann die Bedrohung seiner Sicherheit durch Massenvernichtungswaffen in den Händen von Terroristen oder totalitären Regimes im Sicherheitsrat anhängig machen. Dieser hat die Kompetenz und Legitimität, über die weitere Vorgehensweise – einschließlich des Einsatzes militärischer Zwangsmaßnahmen – zu entscheiden. Willkürliche, auf ureigenen nationalen Interessen beruhende Entscheidungen sind damit ausgeschlossen. Um dem Sicherheitsrat künftig nicht nur die rechtliche, sondern auch die politische Legitimität und weltweite Akzeptanz seiner Entscheidungen zu sichern, muß er allerdings reformiert und den Realitäten der Staatenwelt des 21. Jahrhunderts angepaßt werden.

Die Staaten der EU haben in ihren Schlußfolgerungen von Thessaloniki vom 19./20. Juni 2003 die zunehmende Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen anerkannt; das Risiko, daß Terroristen sich diese Materialien verschaffen, gebe dieser Bedrohung eine neue Dimension.

Im Fall Irak gefährdet die unbelegt gebliebene Behauptung einer Verwicklung des irakischen Regimes mit terroristischen Vereinigungen den Zusammenhalt der internationalen Koalition gegen den Terrorismus. Eine internationale Strategie gegen die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen sollte zwischen Waffen in den Händen von Terroristen und Waffen im Besitz totalitärer Regimes unterscheiden: Terroristen agieren nicht rational, ihre Handlungen sind unberechenbar. Gegen die Bedrohung eines Einsatzes von Massenvernichtungswaffen durch Terroristen muß daher regelmäßig mit polizeilichen Mitteln vorgegangen werden. Die Entwicklung einer Art internationalen Polizeirechts – korrespondierend mit den existierenden internationalen Strafrechtskonventionen – ist notwendig. Regierungen – auch die totalitärer Staaten – lassen sich hingegen bis zu einem gewissen Grad von einer Staatsräson leiten. Sie können davon überzeugt werden, sich in multilaterale Verträge zur Abrüstung und Nichtverbreitung einbinden zu lassen. Dies kann allerdings nur gelingen, wenn sie sich einen Vorteil davon versprechen. Eine allgemeine vollständige Abrüstung im Hinblick auf die Nichtverbreitungsziele ist daher langfristig unumgänglich.

Saddam Hussein und seine Schergen haben ein grausames und menschenverachtendes Regime in Irak geführt. Um gegen Greuelthaten wie

die Ermordung der Kurden und Schiiten vorgehen zu können, müssen humanitäre Interventionen der internationalen Staatengemeinschaft zulässig sein. Der Sicherheitsrat hat in der jüngsten Vergangenheit auf solche Situationen reagiert und eine Bedrohung des Weltfriedens nicht nur bei zwischenstaatlichen Konflikten, sondern – angefangen mit Somalia 1992 – auch bei schweren innerstaatlichen Menschenrechtsverletzungen festgestellt. Das bestehende System bietet mit der Möglichkeit eines Sicherheitsratmandats also auch die erforderliche Rechtsgrundlage für ein militärisches Eingreifen aus humanitären Gründen. Unilaterale Interventionen ohne Mandat des Sicherheitsrats sollten darüber hinaus höchstens in eng begrenzten (Not-)Fällen völkerrechtsmäßig sein. Zur Vermeidung von Willkür und zum Schutz des umfassenden Gewaltverbots müßte jedenfalls ein enger zeitlicher Zusammenhang zwischen den Menschenrechtsverletzungen und dem Eingreifen liegen.

Schlußfolgerungen aus dem Gelingen oder Mißlingen des ›nation-building‹ in Irak zu ziehen, wäre verfrüht. Die Wiederaufbaubemühungen und der politische Prozeß in Irak sind noch nicht in die Phase des klassischen ›nation-building‹ in einer Nachkriegssituation eingetreten. In Irak herrscht noch Krieg, es gilt das Besatzungsrecht als Teil des internationalen Kriegsrechts, nicht des Friedensrechts. Die präzedenzlose Umwidmung einer Besatzungstruppe in eine internationale Truppe zur Sicherung des Friedens durch den Sicherheitsrat stellt eine gefährliche Vermischung beider Kategorien dar und sollte ein Einzelfall bleiben.

Zur Gewährleistung der Sicherheit in Irak ist ein breites Bündnis der internationalen Staatengemeinschaft erforderlich. Die NATO, unterstützt von Staaten der Region, könnte wie in Afghanistan eine wichtige Rolle übernehmen. Damit würde sie ihrer Rolle eines Sicherheitsbündnisses entsprechen. Die NATO darf auch nach ihrer Erweiterung nicht zu einem Pool degradiert werden, aus dem nach Belieben sogenannte Koalitionen der Willigen geformt werden. Als Gremium zur strategischen Diskussion und zur gemeinsamen transatlantischen Beschlußfassung ist eine effektive NATO unerlässlich.

Der Fall Irak führt vor Augen, daß ein abgestimmtes Vorgehen der internationalen Staatengemeinschaft unerlässlich ist, um mit modernen Sicherheitsrisiken erfolgreich umgehen zu können. In einer Welt, in der das Prinzip staatlicher Souveränität beispielsweise im Fall von gravierenden Menschenrechtsverletzungen oder von illegalem Besitz von Massenvernichtungswaffen den Charakter des absoluten Interventionsverbots verliert, gewinnen multilaterale Systeme zunehmend an Bedeutung. Der Verlust der vollen staatlichen Souveränität muß durch ein internationales Entscheidungsgremium kompensiert werden, das nur die Vereinten Nationen als einzige internationale Organisation mit globaler Mitgliedschaft bieten können.

Kofi Annan hat auf die Herausforderungen reagiert und auf der 58. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung angekündigt, eine ›hochrangige Gruppe namhafter Persönlichkeiten‹ einzurichten. Unter Leitung des ehemaligen thailändischen Premierministers Anand Panyarachun soll dieses Gremium bis zum Herbst 2004 Vorschläge für eine Reform der Vereinten Nationen unterbreiten, die die Organisation den Realitäten der Staatenwelt des 21. Jahrhunderts anpassen und die globalen Herausforderungen sowie die Möglichkeiten kollektiven Handelns identifizieren soll.

---

Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Verfasserin wieder.

Siehe zum Irak-Krieg auch die Beiträge in diesem Jahrgang der Zeitschrift von Christian Tomuschat, Völkerrecht ist kein Zweiklassenrecht. Der Irak-Krieg und seine Folgen, VN 2/2003 S. 41ff.; Sebastian Graf von Einsiedel / Simon Chesterman, Doppelte Eindämmung im Sicherheitsrat. Die USA und Irak im diplomatischen Vorfeld des Krieges, VN 2/2003 S. 47ff.; Thilo Marauhn, Konfliktfolgenbewältigung statt Legalisierung. Die Vereinten Nationen nach dem Irak-Krieg, VN 4/2003 S. 113ff. Vgl. auch ›Von der Golfkrise 1990 zum Irak-Krieg 2003‹: ›Beiträge in dieser Zeitschrift‹ (VN 2/2003 S. 43) und ›Resolutionen und Erklärungen des Sicherheitsrats‹ (VN 2/2003 S. 56ff.).