

Krieg und Frieden im Irak: Internationale Sicherheitspolitik im Wandel

von *Andreas Wenger*

Einleitung

Im Zentrum der weltweiten Aufmerksamkeit der vergangenen Monate stand die Debatte um Krieg und Frieden im Irak. Vordergründig konzentrierten sich die Diskussionen im Uno-Sicherheitsrat auf die Zukunft des Rüstungskontrollregimes gegen Saddam Hussein und auf die Frage der Durchsetzung der Resolution 1441 vom 8. November 2002.¹ Diese gab dem Irak eine letzte Chance, unmittelbar, bedingungslos und aktiv mit den Uno-Inspektoren zu kooperieren und die vollständige Abrüstung seiner Massenvernichtungswaffenprogramme offen zu legen. Für den Fall, dass der Irak materiell gegen seine Abrüstungsverpflichtungen verstosse, drohten ihm «ernste Konsequenzen». Dabei war allen Mitgliedern des Uno-Sicherheitsrats klar, dass der Einsatz militärischer Mittel zur Durchsetzung der Resolution 1441 als Option nicht auszuschliessen war.

Die Ausgangslage schien damit auf den ersten Blick klar zu sein: Unbestritten war das Ausbleiben eines glaubhaften Nachweises, dass der Irak alle Elemente seines B- und C-Waffenprogramms vernichtet hatte. Allgemein akzeptiert war zudem, dass die Inspektionen ohne Kooperationsbereitschaft des Iraks nicht unbegrenzt weiter gehen konnten.² Weiter zweifelte aufgrund der Erfahrungen seit 1991 kaum jemand daran, dass nur eine glaubwürdige, breit abgestützte Drohung mit militärischen Sanktionsmitteln und einem klaren Zeitplan Saddam Hussein zum Einlenken bringen könnte – wenn überhaupt. Bereits die Resolution 707 aus dem Jahre 1991 hatte – unter Bezugnahme auf das in Resolution 687 festgelegte Rüstungskontrollregime – materielle Verstösse des Iraks gegen seine

* Der Autor dankt Isabelle Wigert für die Zusammenstellung des Materials, Victor Mauer für inhaltliche Kommentare und Sonja Kreiner für die Durchsicht des Manuskripts und die Hilfe mit den Fussnoten.

1 Uno-Resolution 1441. 8. November 2002. URL http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_02/sr1441.pdf.

2 Vgl. *Schlussfolgerungen des Europäischen Rats*. 17. Februar 2003. URL <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=74557&LANG=1&File=/pressData/de/ec/74557.pdf&Picture=0>. Diverse Erklärungen und Berichte von Hans Blix und Mohamed El Baradai. URL <http://www.un.org/apps/news/infocusRel.asp?infocusID=50&Body=Iraq&Body1=inspect>.

Abrüstungsverpflichtungen festgehalten.³ Die völkerrechtliche Basis für ein militärisches Vorgehen gegen den Irak wäre damit wohl auch ohne neue Resolution mindestens so überzeugend zu belegen gewesen wie im Fall der Intervention der Nato im Kosovo.⁴ Mangels nicht bereits gescheiterter Politikalternativen – Wirtschaftssanktionen, Flugverbotszonen, selektive Militärschläge – lief die Zeit gegen die internationale Gemeinschaft. Die absehbaren Kosten einer Politik des Zuwartens waren ein schleichender Glaubwürdigkeitsverlust der Uno und eine weitere Aufweichung des Nonproliferationsregimes.

Und trotzdem liess sich im Uno-Sicherheitsrat kein Konsens über das weitere Vorgehen finden. Die Dynamik des internationalen Meinungsbildungsprozesses war ganz im Gegenteil von weit verbreiteten antim Amerikanischen Reflexen, von einer Verhärtung des Grabens zwischen dem «alten Europa» und den angelsächsischen Mächten, von einer tiefen Spaltung Europas sowie von einer breiten Mobilisierung der Öffentlichkeit gegen einen Krieg geprägt, auch in Staaten wie Grossbritannien, Italien und Spanien, deren Regierungen die USA unterstützten.⁵ Der politische Preis für das Ausbleiben eines Konsenses war alles andere als gering: eine tiefe Spaltung des Uno-Sicherheitsrates, eine Schwächung des Völkerrechts und der multilateralen Strukturen, insbesondere der Nato und der EU, sowie eine schwere Hypothek für den Wiederaufbau und die politische Nachkriegsordnung im Irak und der gesamten arabischen Welt.

Warum tat sich die internationale Gemeinschaft so schwer, eine konsensfähige Rüstungskontrollpolitik gegen den Irak zu finden und auch durchzusetzen? Die Verantwortung für das Nicht-Zustandekommen eines Konsenses im Sicherheitsrat ist auf beiden Seiten des Atlantiks zu suchen. Die unnötig harsche Rhetorik neokonservativer Kreise in Washington stiess auch traditionelle Alliierte der USA vor den Kopf. Der Pragmatismus von US-Aussenminister Colin Powell, der die Vorteile einer multilateralen Vorgehensweise betonte, schien schrittweise im Fahrwasser der idealistischen Vision derjenigen Kräfte aufzugehen, die den Unilateralismus scheinbar zum strategischen Leitgedanken erhoben. In einem grossen Befreiungsschlag sollten nicht nur die irakischen Massenvernichtungswaffen und das Regime Saddam Husseins, sondern gleichzeitig der islamische Terro-

3 Uno Resolutionen zum Irak. URL http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_them/irak.htm. Vgl. auch Der Irakkrieg und das Völkerrecht. In: *IAP-Dienst: Sicherheitspolitik* 19 (2003), Nr. 4, S. 4–5. REITER, Erich. Präventivkriegführung nach der neuen US-Sicherheitsstrategie. In: *ÖMZ* 41 (2003), Nr. 2, S. 183–188.

4 HEISBOURG, François. A Work in Progress: The Bush Doctrine and Its Consequences. In: *The Washington Quarterly* 26 (2003), Nr. 2, S. 75–88, hier S. 81.

5 ASH, Timothy Garton. Anti-Europeanism in America. In: *New York Review of Books* 50 (2003), Nr. 2, 13. Februar. URL <http://www.nybooks.com/articles/16059>.

rismus durch die Verbreitung westlicher Werte beseitigt werden.⁶ Vor diesem Hintergrund wurden die Hinweise Washingtons auf die Kontakte zwischen dem Irak und Bin Ladens Kaida von vielen als innenpolitisch motivierter, nur schlecht getarnter Schachzug abgetan, der von den wahren Interessen der USA – Öl und Kontrolle der Region – ablenken sollte. Die Überzeugung, dass der selektive Einsatz militärischer Macht zum Einzug von Demokratie und Marktwirtschaft in der arabischen Welt führen würde, schien den Vorwurf der Arroganz der Macht geradezu herauszufordern.⁷

Die Europäer wiederum waren tief gespalten und brachten – gleichsam als Ausdruck ihrer begrenzten machtpolitischen Fähigkeiten – den politischen Willen für gemeinsames Handeln nicht auf. Konkrete politische Alternativen, welche eine Politik des Hinhaltens gegenüber Saddam Hussein in einen vertretbaren und greifbaren Rahmen gestellt hätten, waren kaum ersichtlich.⁸ Statt dessen kaprizierten sich die europäischen Politiker auf den Wogen eines reflexartigen Antiamerikanismus auf innenpolitischen Punkten oder auf risikoreiches Taktieren und wortreiches Kommentieren der «simplen» Weltsicht der USA. Andere wiederum schienen nur abzuwarten, bis Washington entscheiden würde. Schliesslich überrollten die Ereignisse die Akteure und Präsident George W. Bush fand sich an einem Punkt wieder, an dem ein einseitiger Rückzug mit einem unerträglichen Prestigeverlust verbunden zu sein schien. Es ging um die Rolle der USA als Weltmacht, um das Beenden einer langen Phase der Unsicherheit in einer Zeit der strukturellen wirtschaftlichen Schwäche und vielleicht sogar um seine Wiederwahl.

Es wäre nun allerdings zu einfach, die allseits überbordende Rhetorik für das Scheitern der Uno-Abrüstungspolitik verantwortlich zu machen. Die eklatanten Meinungsverschiedenheiten in der Irakfrage widerspiegeln sehr unterschiedliche Ansichten, wie den Unsicherheiten eines globalisierten Umfelds begegnet werden soll. Seit dem 11. September 2001 hat sich die Politik zurückgemeldet, und der Kampf gegen den internationalen Terrorismus streut Sand in das Getriebe der wirtschaftlichen Globalisierung. In den sehr unterschiedlichen nationalen

6 YAPHE, Judith S. America's War on Iraq: Myths and Opportunities. In: DODGE, Toby/SIMON, Steven (Hrsg.). *Iraq at the Crossroads: State and Society in the Shadow of Regime Change*. New York: Oxford University Press, 2003, (IISS, Adelphi Paper 354), S. 21–44. KRAUTHAMMER, Charles. Don't Go Back to the U.N. In: *The Washington Post*, 21. März 2003.

7 ORTEGA, Martin. *Iraq: A European Point of View*. Paris: ISS-EU, 2002 (Occasional Papers 40).

8 *Schreiben der Ständigen Vertreter Deutschlands, Frankreichs und der Russischen Föderation bei den Vereinten Nationen an den Präsidenten des Sicherheitsrats*. 24. Februar 2003. URL http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_sonst/s03-214.pdf. *Schreiben der Ständigen Vertreter Deutschlands, Frankreichs und der Russischen Föderation bei den Vereinten Nationen an den Präsidenten des Sicherheitsrats*. 5. März 2003. URL http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_sonst/s03-253.pdf.

Antworten auf die neue sicherheitspolitische Ausgangslage, die im Rahmen dieses Politikfindungsprozesses gegeben wurden, sind die tieferen Gründe für das Scheitern des Uno-Rüstungskontrollregimes gegenüber dem Irak zu sehen.

Die Irakdebatte wurde im Kontext von vier sicherheitspolitischen Fragen geführt, die im Dialog zwischen Washington und den europäischen Hauptstädten allesamt Anlass zu sehr kontroversen Antworten waren. Die *erste* Debatte konzentrierte sich auf die Frage, ob und inwieweit die bestehenden internationalen Institutionen, Rechtsgrundsätze und Regime, die auf die Regulierung staatlicher Gewaltanwendung ausgerichtet sind, der neuartigen Herausforderung durch nichtstaatliche Akteure angepasst werden müssen.⁹ Die *zweite* Debatte ging der Frage nach, ob den neuen asymmetrischen Risiken eher mit zivilen oder mit militärischen sicherheitspolitischen Strategien und Mitteln zu begegnen sei. Die *dritte* Debatte entzündete sich an der Frage, ob von einem Krieg im Irak positive oder negative Impulse für die Stabilität des Nahen und Mittleren Ostens und für die Palästinafrage zu erwarten waren. Die *vierte* Debatte schliesslich drehte sich um die Frage, ob sich eine Politik der militärischen Abrüstung des Iraks positiv oder negativ auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Bemühungen zur Eindämmung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen auswirken würde.

1 Legitime Gewalt: Internationale Regeln und Organisationen im Zeichen asymmetrischer Bedrohungen

Der 11. September 2001 löste eine intensive Debatte über die internationalen Regeln und Organisationen aus, die als Ausnahmen zum allgemeinen Gewaltverbot die Androhung und Anwendung von Gewalt legitimieren. Die Terrorattacken auf das *World Trade Center* in New York und das Pentagon in Washington rückten die Bedrohung ins Zentrum der internationalen sicherheitspolitischen Debatte, die von nur schlecht greifbaren, oft unsichtbaren nichtstaatlichen Netzwerken ausgeht, die geschickt mit der globalen Gesellschaft verschmelzen und den Kampf mit überraschenden Schlägen bis in die offenen Gesellschaften tragen. Seit diesem definierenden Moment in der Entwicklung des internationalen Systems ist die asymmetrische Herausforderung durch mit Massenvernichtungsmitteln ausgerüstete terroristische Gruppierungen zum strukturierenden Faktor der internationalen Beziehungen geworden.¹⁰

⁹ DAASE, Christopher. *Kleine Kriege – Grosse Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999. MÜNKLER, Herfried. *Die neuen Kriege*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 2002.

¹⁰ WENGER, Andreas. Kontinuität und Wandel in der internationalen Sicherheitspolitik: Der 11. September als Epochenwende. In: *ÖMZ* 41 (2003), Nr. 1, S. 23–30.

Der Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung in den 1990er Jahren kannte Sieger und Verlierer. Prozesse der Integration und Kooperation gingen einher mit Prozessen der Marginalisierung und Fragmentierung. Der globale Kontext der Irakkrise war *erstens* geprägt von zunehmenden Ressentiments – nicht nur in der arabischen Welt – gegen eine von den USA dominierte, als ungerecht empfundene Weltordnung. Die sich seit dem zweiten Golfkrieg abzeichnende konventionelle «Unbesiegbarkeit» der USA ging *zweitens* einher mit einem verstärkten Rückgriff feindlich gesinnter Kräfte auf asymmetrische Strategien wie den Terrorismus und resultierte im Paradox einer zunehmenden Verwundbarkeit der globalen Führungsmacht auf dem Höhepunkt ihrer militärischen Stärke. Die Staatenwelt wurde *drittens* durch global operierende nichtstaatliche Akteure herausgefordert, deren Finanzierung, Logistik und Technologiebeschaffung von der neuen Durchlässigkeit der Grenzen ebenso profitierten wie bei wirtschaftlichen Akteuren.¹¹

Diese Entwicklungen stellten die Staatenwelt vor schwierige Fragen, sind doch die bestehenden Regeln des Völkerrechts und die Entscheidungsmechanismen im Uno-Sicherheitsrat auf die Regulierung staatlicher Gewaltanwendung ausgerichtet. Es kann deshalb auch nicht erstaunen, dass die USA als direkt betroffener Staat und globale Ordnungsmacht die Frage nach der Flexibilität und Reformfähigkeit der bestehenden multilateralen Strukturen, insbesondere der Uno, und nach der Anpassungsfähigkeit der internationalen Regeln und Regime mit neuem Nachdruck zu stellen begannen. Bestand ein Recht auf Selbstverteidigung gegen nichtstaatliche Akteure? Wann war ein Staat durch eine terroristische Gefährdung unmittelbar bedroht, und wann war ein bewaffneter Angriff gegen einen Staat notwendig und verhältnismässig? Wann war ein unilaterales Vorgehen erlaubt, wenn sich die Staatenwelt nicht innerhalb eines vernünftigen Zeitrahmens zu einem multilateralen Vorgehen entschliessen konnte? Wie konnte das Nonproliferationsregime den neuen internationalen Rahmenbedingungen angepasst werden? Und was sollte geschehen, wenn es durch Rückgriff auf nichtstaatliche Akteure unterwandert würde?

Es gibt Völkerrechtler, welche die Diskussionen über das Abrüstungsregime im Sicherheitsrat als Beweis für die kontinuierliche Relevanz der Uno verstanden haben möchten.¹² Zweifellos stellte die einstimmige Annahme der Resolution 1441 am 8. November 2002 einen bedeutenden Erfolg für die amerikanische Diplomatie unter der Führung von Aussenminister Powell dar, der

11 WENGER, Andreas/MÖCKLI, Daniel. *Conflict Prevention: The Untapped Potential of the Business Sector*. Boulder, London: Lynne Rienner, 2003, S. 17–50. SPILLMANN, Kurt/WENGER, Andreas (Hrsg.). *Towards the 21st Century: Trends in Post-Cold War International Security Policy*. Bern et al.: Lang, 1999, S. 311–324 (Studien zur Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik 8).

12 SLAUGHTER, Anne-Marie. The Will to Make It Work. In: *The Washington Post*, 2. März 2003.

sich in der inneradministrativen Auseinandersetzung für den Gang in die Uno stark gemacht hatte. Weniger klar ist aber, ob die Annahme der Resolution 1441 auch als Triumph für das Völkerrecht gewertet werden kann.¹³ Das teilweise Eingehen des Iraks auf die Forderungen der Resolution kam nur aufgrund des Zusammenszugs militärischer Kräfte in der Golfregion zustande – einer impliziten Gewaltandrohung also, welche durch die Uno-Charta verboten wird.¹⁴ Bereits in seiner Rede vor der Uno am 12. September 2002 hatte Präsident Bush zudem deutlich gemacht, dass die USA allein handeln würden, sollte der Sicherheitsrat die Zusammenarbeit verweigern.¹⁵ Ebenfalls vor Verabschiedung der Resolution 1441 durch den Sicherheitsrat hatte der amerikanische Kongress den Präsidenten autorisiert, den Irak notfalls auch ohne Mandat der Uno mit militärischen Mitteln zu entwaffnen.¹⁶ Der amerikanische Präsident machte die Herausforderung für die Uno mehr als deutlich. Nur wenn die Uno dem Irak entschlossen entgegen trete, könne sie einer unrühmlichen Zukunft entgehen: «*to fade into history as an ineffective, irrelevant debating society*».¹⁷

Umstritten blieb bis zum Ende der Diskussionen, ob es für den Einsatz militärischer Mittel einer zweiten Resolution bedürfe. Der Wortlaut der Resolution hilft in seiner bewussten Mehrdeutigkeit nicht weiter. Die Annahme des Textes konnte nur dadurch erlangt werden, dass die Zulässigkeit eines einseitigen Vorgehens weder bestätigt noch ausgeschlossen wurde. Dies erlaubte Frankreich und Russland zu argumentieren, dass eine explizite Ermächtigung des Uno-Sicherheitsrats für eine Militäraktion unabdingbar sei, während die USA und Grossbritannien den Text als Autorisierung einer Militäraktion interpretierten.¹⁸ Dies macht einmal mehr deutlich, dass es sich beim Völkerrecht um ein politiknahes Recht handelt, das sich in einem ständigen Prozess der Anpassung und Weiterentwicklung befindet.¹⁹ Die Diskussion um die Resolution 1441 verblieb zwar strikt im Rahmen zwischenstaatlicher Beziehungen. Doch bereits seit dem 11. September

13 GLENNON, Michael J. Why the Security Council Failed. In: *Foreign Affairs* 82 (2003), Nr. 3, S. 16–35, hier S. 26–27.

14 MEESSEN, Karl M. Selbstverteidigung als werdendes Völkergewohnheitsrecht: Das Vorgehen gegen den Irak im Spiegel rechtlicher Abwägungen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 18. Februar 2003.

15 *A Decade of Deception and Defiance*. 12. September 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/iraq/20020912.html>.

16 *Joint Resolution: To authorize the use of United States Armed Forces against Iraq*. 19. September 2002. URL <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/C?c107:./temp/~c107yJUZK9>.

17 *A Decade of Deception and Defiance*. 12. September 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/iraq/20020912.html>. Siehe auch: GLENNON, *Why the Security Council Failed*, S. 18.

18 MEESSEN, *Selbstverteidigung als werdendes Völkergewohnheitsrecht*; GLENNON, *Why the Security Council Failed*, S. 25.

19 THÜRER, Daniel. Testfall Irak: Ist das Völkerrecht wirklich am Ende? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 8./9. Februar 2003.

2001 hatte Washington eine Ausweitung des Rechts der Selbstverteidigung gegen den internationalen Terrorismus gefordert. Aus der Perspektive Washingtons war eine Reform der Uno dringend nötig, da die Regeln des Völkerrechts im Zeichen asymmetrischer Bedrohungen wie eines über biologische, chemische oder nukleare Mittel verfügenden Superterrorismus nicht mehr ausreichen, um die Sicherheit der USA und ihrer Verbündeten zu garantieren.

Am 29. Januar 2002 kündigte Präsident Bush in seiner Rede zur Lage der Nation die Ausarbeitung einer neuen sicherheitspolitischen Strategie an: «*We must prevent the terrorists and regimes who seek chemical, biological, or nuclear weapons from threatening the United States and the world. [...] I will not wait on events, while dangers gather.*»²⁰ Im weiteren Verlauf der Rede prägte der Präsident das Wort von der «Achse des Bösen» und nannte den Irak, den Iran und Nordkorea explizit als Bedrohungen für den Weltfrieden und die Sicherheit der USA. Aufgrund der im Zuge des 11. Septembers 2001 veränderten Bedrohungssituation wollten die USA künftig präventiv und notfalls im Alleingang handeln können, präzisierte Bush im Juni: «*For much of the last century, America's defense relied on the Cold War doctrines of deterrence and containment. In some cases, these strategies still apply. [...] If we wait for threats to fully materialize, we will have waited too long. [...] We must take the battle to the enemy [...] and confront the worst threats before they emerge.*»²¹

Am 17. September 2002 – rund ein Jahre nach den Terrorschlägen von New York und Washington und wenige Tage nach seiner Grundsatzrede zur Zukunft des Rüstungskontrollregimes gegen den Irak vor der Uno – präsentierte Präsident Bush seine neue Sicherheitsstrategie dem amerikanischen Kongress und der Weltöffentlichkeit.²² Das Papier führte präemptive Militärschläge in die amerikanische Doktrin ein, machte diese aber nicht zum Zentrum der neuen Strategie. Die Strategie diskutiert die präemptive Option ausschliesslich im Kontext der Frage, wie der Bedrohung durch Terroristen globaler Reichweite und durch Schurkenstaaten wie dem Irak und Nordkorea (der Iran wird nicht genannt) begegnet werden soll.²³ Der 11. September 2001 habe gezeigt, dass sich die USA angesichts solcher Bedrohungen nicht mehr auf eine allein reaktive Haltung verlassen könnten. Solche Angreifer könnten nicht abgeschreckt werden, sie würden

20 *State of the Union*. 29. Januar 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

21 *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy*, West Point, 1 June 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>.

22 *The National Security Strategy of the United States of America*. September 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

23 The Bush National Security Strategy: What Does «Pre-Emption» Mean? In: *Strategic Comments* (ISS) 8 (2003), Nr. 8. REITER, *Präventivkriegführung nach der neuen US-Sicherheitsstrategie*, S. 183–188.

unmittelbar und jederzeit ohne Vorwarnung und angesichts der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen mit potentiell verheerenden Konsequenzen angreifen können. Die Strategie brachte damit zum Ausdruck, dass sich die USA nicht mehr in erster Linie durch andere Grossmächte wie China und Russland, sondern zunehmend durch Massenvernichtungswaffen aus den Arsenalen autoritärer Staaten herausgefordert sahen, die in terroristische Hände gelangen könnten. Gleichzeitig machte das Dokument deutlich, dass die USA ihre militärische Vormachtstellung gegen jede aufstrebende Macht zu verteidigen beabsichtigten, weshalb Abschreckung und Eindämmung weiterhin bedeutungsvoll blieben.

Präemptive Selbstverteidigung angesichts eines unmittelbar bevorstehenden bewaffneten Angriffs durch einen anderen Staat ist im Sinne von Artikel 51 der Uno-Charta erlaubt und seit langem nicht nur Teil der amerikanischen Sicherheitsstrategie. Die neue Sicherheitsstrategie fordert nun aber, dass der Begriff der «unmittelbaren Bedrohung» den Zielsetzungen und Möglichkeiten von Terroristen globaler Reichweite und von Schurkenstaaten angepasst wird. Damit aber verwischen die Grenzen zwischen präemptiver und präventiver Kriegführung, was zu Befürchtungen Anlass gibt, dass sich daraus eine schleichende Ausweitung legitimer Gewaltausübung ergeben könnte. Europäische Stimmen warnen zu Recht, dass hier ein dringender Bedarf nach Klärung der Begrifflichkeiten besteht.²⁴ Das Vorgehen gegen Afghanistan im Rahmen der Uno machte dabei deutlich, dass nicht das Recht auf Selbstverteidigung gegen nichtstaatliche Akteure per se umstritten ist, sondern in erster Linie die Diskussion der präemptiven Option gegen Schurkenstaaten. Auf jeden Fall sollte diese Diskussion in einem multilateralen Rahmen geführt werden.

Es ist verständlich, dass die neue Sicherheitsstrategie völkerrechtliche Bedenken – die USA legen neue Normen fest und behalten sich in speziellen Fällen vor, das Gewaltverbot zu missachten – und politische Bedenken – Präjudiz für andere Mächte – ausgelöst hat. Trotzdem wäre es verfehlt, eine Ära der Präventivkriege heraufziehen zu sehen. Wahrscheinlicher ist, dass der Irak, neben dem nur noch Nordkorea explizit im Dokument genannt wird, die Ausnahme bleibt. Zudem war Washington im Fall des Irakkriegs darauf bedacht, den Krieg unter Bezugnahme auf frühere Uno-Resolutionen als Massnahme im Rahmen des Systems der kollektiven Sicherheit zu legitimieren – eine Argumentation, die ausserhalb der angelsächsischen Welt wohl nur bei einer Minderheit von Völkerrechtlern Zustimmung finden dürfte.

Zwei Schlussfolgerungen lassen sich aus dem amerikanischen Vorgehen in Afghanistan und im Irak ziehen: *Erstens* behalten sich die USA das Recht vor,

24 HEISBOURG, *A Work in Progress*, S. 75–88.

ihre eigenen Sicherheitsinteressen weltweit durchzusetzen. *Zweitens* ging es im Irakkrieg nicht um vorbeugende Massnahmen gegen eine unmittelbar bevorstehende Bedrohung der USA, sondern um die Durchsetzung von Ordnungsvorstellungen, die das Heranwachsen einer solchen Bedrohung frühzeitig verunmöglichen sollen.²⁵ Man mag nun einwenden, dass der Versuch der USA, die Uno für ihre Ordnungsvorstellungen einzusetzen, dem Geist der Charta und den darin verankerten Prinzipien der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung zuwiderläuft. Dabei gilt es allerdings im Auge zu behalten, dass das Vetorecht auch für die anderen permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates ein institutionelles Mittel darstellt, um Macht auszuüben und ihre Interessen zu verfolgen. Die Vetodrohung Frankreichs und Russlands war nicht zuletzt vom Willen angetrieben, die Welt in ein multipolares System zurückzuführen und damit gleichzeitig den eigenen Einfluss in der internationalen Politik zu vergrössern.²⁶

Dies ruft in Erinnerung, dass die Uno nicht einen Weltstaat mit Weltregierung, sondern einen politischen Zweckverband, ein Instrument souveräner Staaten darstellt. Ihre Grundidee ist die Verrechtlichung der Machtfrage durch das Zusammenführen von Mächtegleichgewicht und Mächteeinheit. Der Schlüssel zum Funktionieren der Uno als System der kollektiven Sicherheit ist damit die Kompromissbereitschaft der verschiedenen Staaten, insbesondere der permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats.²⁷ Im Kalten Krieg war diese nicht gegeben und damit eine Blockierung des Sicherheitsrates unabwendbar gewesen. Seit dem Ende der bipolaren Ära haben sich die Machtstrukturen des internationalen Systems dramatisch verändert: Das Staatensystem hat sich ausdifferenziert, die Machtzentren sind global verteilt und in der Hierarchie folgen auf die verbleibende Supermacht USA fünf oder sechs Grossmächte mit globalem Einfluss und eine Reihe von mittleren und kleineren Staaten der jeweils betroffenen Region. Gleichzeitig wird das Staatensystem als Folge der Globalisierung immer stärker überlagert von Netzwerken aus nichtstaatlichen Akteuren.²⁸

Vor diesem Hintergrund ist eine grundsätzliche Bereitschaft zu einer wohlüberlegten Reform der Uno und einer vorsichtigen Anpassung der internationalen Regeln zur legitimen Gewaltausübung gefragt. Sind die USA im Vergleich zu Frankreich unterrepräsentiert und ist Frankreich im Vergleich zu Indien oder Deutschland überrepräsentiert? Und wie soll das wachsende Machtpotential nichtstaatlicher Akteure berücksichtigt werden? Diese hochkomplexen Fragen

25 REITER, *Präventivkriegführung nach der neuen US-Sicherheitsstrategie*, S. 183–188.

26 GLENNON, *Why the Security Council Failed*, S. 25.

27 HERZ, Dietmar et. al. (Hrsg). *Handbuch Vereinte Nationen: Entwicklung, Aktivitäten, Perspektiven*. Frankfurt a. M.: Fischer Taschenbuch Verlag, 2002.

28 WENGER, Andreas/ZIMMERMANN, Doron. *International Relations: From the Cold War to the Globalized World*. Boulder, London: Lynne Rienner, 2003, S. 237–240.

erfordern intensive Konsultationen zwischen den USA, ihren Alliierten und weiteren internationalen Akteuren, wenn sie einer tragfähigen Lösung zugeführt werden sollen. Eine pragmatische Zuwendung der Kriegsbefürworter wie der Kriegsgegner zu multilateralen Institutionen liegt damit auf lange Sicht im Interesse aller.

2 Militärische versus zivile Mittel: Krieg und Wiederaufbau im Irak

Im Zuge der komplexen, meist innerstaatlichen Konflikte und Krisen der 1990er Jahre machte sich ein Trend in Richtung vermehrter sicherheitspolitischer Arbeitsteilung zwischen den USA und ihren Verbündeten bemerkbar. In Washington konzentrierten sich die Entscheidungsträger in erster Linie auf die globalen militärischen Herausforderungen. Sie verliessen sich dabei immer häufiger auf eine Koalition der Willigen und Fähigen. Die Europäer dagegen engagierten sich eher im Rahmen begrenzter *Peace Support Operations*, vornehmlich an der europäischen Peripherie. Gleichzeitig strebten sie eine umfassende Präventions- und Stabilisierungsstrategie im institutionellen Rahmen an. Diese auseinanderlaufenden strategischen Ansätze reflektierten nicht nur unterschiedliche Möglichkeiten, sondern waren auch Ausdruck sehr unterschiedlicher Meinungen hinsichtlich der Frage, mit welchen Mitteln – ob mit militärischen oder mit zivilen – die neuartigen Herausforderungen am besten bewältigt werden konnten.²⁹

Die Meinungsunterschiede hinsichtlich der Wahl der Mittel verschärfen sich mit den Ereignissen des 11. Septembers 2001. Die Europäer warnten davor, die militärischen Aspekte ins Zentrum der internationalen Strategie gegen den Terrorismus zu stellen. Afghanistan bewies in ihren Augen, dass der Westen das Problem des Staatenzerfalls in den Entwicklungsländern nicht einfach als hoffnungslos beiseite schieben konnte. Schwache Staaten erlaubten es terroristischen Gruppierungen, ihre Ausbildungs- und Rekrutierungsbasis in einem Machtvakuum ausserhalb etablierter internationaler Rechtsmittel aufzubauen. Terrorismus und innerstaatliche Gewaltkonflikte konnten auf lange Sicht nur bewältigt werden, wenn ihre politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ursachen im Rahmen einer umfassenden Präventionsstrategie erfolgreich angegangen wurden.³⁰

Washington dagegen fürchtete mehr als alles andere, dass sich den USA feindlich gesinnte Staaten wie der Irak, der Iran und Nordkorea mit nichtstaatlichen, terroristischen Akteuren zusammenschliessen könnten. Dem Terrorismus

29 WALT, Stephen M. Beyond Bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy. In: *International Security* 26 (2001–02), Nr. 3, S. 56–78.

30 ORTEGA, *Iraq: A European Point of View*.

den Nährboden zu entziehen hiess damit nicht nur, seine Ausbildungs- und Rekrutierungsbasis in schwachen Staaten wie Afghanistan aufzuheben. Wichtiger noch war zu verhindern, dass Massenvernichtungswaffen aus den Arsenalen autoritärer Staaten in terroristische Hände gelangten. Daher waren die USA in der Irakfrage auch nicht mehr bereit, eine Politik des Abwartens zu verfolgen, sondern drängten immer vehementer auf einen Regimewechsel und eine Abrüstung durch eine Militärintervention.³¹

Die Debatte über Möglichkeiten und Grenzen der militärischen respektive der zivilen Mittel setzte sich auch im Kontext der Diskussionen um die Zukunft des Uno-Abrüstungsregimes gegen den Irak fort. Die Europäer bestritten nicht grundsätzlich, dass der Irak notfalls auch militärisch abgerüstet werden musste.³² Sie fürchteten aber, dass dies nur zum Preis unverhältnismässig hoher politischer und menschlicher Kosten möglich sein werde. Die Befürchtung, dass ein Militärschlag mit unwägbareren Risiken verbunden sei, ging einher mit grosser Skepsis, dass der Wiederaufbau erfolgreich verlaufen und in eine tragfähige politische Nachkriegslösung münden würde.³³ Die USA dagegen setzten auf einen schnellen Krieg, hielten die Risiken der militärischen Phase für vertretbar und zeigten sich optimistisch, dass die militärische Abrüstung und Entmachtung Saddam Husseins in eine radikale Neuordnung der politischen und wirtschaftlichen Strukturen des Iraks münden würden. Mit dem Kriegsende würden im Irak, wie einst in Deutschland und Japan nach dem Zweiten Weltkrieg, Freiheit und politische Selbstbestimmung Einzug halten.³⁴

Augenfällig in der Vorkriegsdebatte war, dass die amerikanischen Kriegspläne bereits Monate vor Kriegsbeginn intensiv diskutiert wurden und in ihren wesentlichen Zügen bekannt waren.³⁵ Ein klares Konzept für den Wiederaufbau und die politischen Nachkriegsmodalitäten war dagegen nicht erkennbar. Deutlich zutage trat vielmehr, dass die Vorstellungen zur politischen Nachkriegslösung innerhalb der Administration Bush weit auseinander gingen. Neokonservative Kräfte in der zivilen Führung des Pentagons und im Büro des Vizepräsidenten schienen die Chance für eine radikale Neuordnung der politischen und

31 YAPHE, *America's War on Iraq*.

32 Vgl. *Schlussfolgerungen des Europäischen Rats*. 17. Februar 2003. URL <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=74557&LANG=1&File=/pressData/de/ec/74557.pdf&Picture=0>.

33 ORTEGA, *Iraq: A European Point of View*.

34 *President Discusses the Future of Iraq*. 26. Februar 2003. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html>.

35 OCHMANEK, David. A Possible US-Led Campaign Against Iraq: Key Factors and an Assessment. In: DODGE, Toby/SIMON, Steven (Hrsg.). *Iraq at the Crossroads: State and Society in the Shadow of Regime Change*. New York: Oxford University Press, 2003, S.45–58. DODGE, Toby. *Cake Walk, Coup or Urban Warfare: The Battle for Iraq*. In: Ebd., S. 59–76. CORDESMAN, Anthony H. *Iraq's Military Capabilities in 2002*. Washington DC: CSIS Press, 2002, S. 2–5.

wirtschaftlichen Strukturen des Iraks nutzen zu wollen. Diesen gegenüber standen die Pragmatiker des Aussenministeriums und der CIA, die nur ein Programm des begrenzten politischen Wandels anstrebten, das auch bei den Nachbarstaaten des Iraks Unterstützung finden würde gemäss der Formel: kein Pluralismus, keine *Warlords*, keine Ausweitung der Krise.³⁶

Unbestritten war, dass die Auswirkungen eines Landkrieges samt Regimewechsel für den Irak – wie für die gesamte Region – umfassend ausfallen würden. Ob die negativen Erwartungen der Europäer oder die positiven Erwartungen der USA mittel- und langfristig überwiegen würden, hing *erstens* vom Verlauf des Krieges und *zweitens* vom Verlauf des politischen Wiederaufbaus ab. Mittlerweile ist die Phase der umfassenden Kampfhandlungen vorüber und das Regime Saddam Husseins wurde gestürzt. Auf einer symbolischen Ebene – und damit in der Wahrnehmung einer weltweiten Öffentlichkeit – ging der Krieg mit der vom Fernsehen übertragenen Schleifung der grossen Saddam-Statuen zu Ende. Formell, wenn auch nicht im völkerrechtlichen Sinn, erklärte Präsident Bush den Irak-Krieg mit seinem wahlkampfartigen Auftritt auf dem nach Hause zurückkehrenden Flugzeugträger Abraham Lincoln für beendet.³⁷ Während sich die amerikanische und europäische Öffentlichkeit langsam wieder innenpolitischen Fragen und den Wirtschaftsprognosen zuwendet, hat für die irakische Bevölkerung die chaotische Übergangsphase hin zu einer ungewissen politischen Neuordnung begonnen.

Die militärische Phase verlief im Rahmen der optimistischeren Vorkriegs-szenarien. Innerhalb von nur vier Wochen – zwischen dem 20. März und dem 9. April – besiegten die ca. 250 000 Mann starken Koalitionsstreitkräfte der Amerikaner und Briten die insgesamt ca. 400 000 Mann starken irakischen Streitkräfte und Spezialtruppen.³⁸ Den weniger als 200 Getöteten der Koalitionsstreitkräfte steht eine unbekannte Zahl (wohl in einer fünfstelligen Höhe) irakischer Soldaten gegenüber. Den Kampfhandlungen in den Städten dürften zwischen 1 300 und 1 600 Zivilisten zum Opfer gefallen sein. Amerikanische und britische Verbände flogen über 51 000 Einsätze und warfen dabei 28 000 Bomben ab, rund 70% davon präzisionsgesteuert.³⁹ Die Kriegsplanungen bewährten sich in ihren

36 YAPHE, *America's War on Iraq*, S. 23–44.

37 *President Bush Announces Combat Operations in Iraq Have Ended*. 1. Mai 2003. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/iraq/20030501-15.html>.

38 OCHMANEK, *A Possible US-Led Campaign Against Iraq*, S. 45–58. DODGE, *Cake Walk, Coup or Urban Warfare*, S. 59–76. Lessons from the Iraq War: Strategy and Planning. In: *Strategic Comments (IISS)* 9 (2003) Nr. 3.

39 *President Bush Announces Combat Operations in Iraq Have Ended*. 1. Mai 2003. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/iraq/20030501-15.html>. Vgl. auch Lessons from the Iraq War: Strategy and Planning. In: *Strategic Comments (IISS)* 9 (2003), Nr. 3; vgl. auch die Angaben von CNN, URL <http://edition.cnn.com/SPECIALS/2003/iraq/forces/casualties/>.

Grundzügen. Sie waren darauf angelegt, mit massiven kombinierten Luft- und Bodenoperationen unter weitestmöglicher Schonung der Zivilbevölkerung, der zivilen Infrastruktur und der regulären Armee des Irak möglichst schnell möglichst grosse Teile des Landes – insbesondere des schiitischen Südens und des kurdischen Nordens – zu befreien. Die Entscheidung fiel – ungleich Afghanistan – in Bagdad und den Städten, wo über 70% der irakischen Bevölkerung leben, und war von einer intensiven internationalen Medienkampagne begleitet.⁴⁰

Unerwartet und von erheblicher Auswirkung mit Blick auf die im Kampf um Bagdad zur Verfügung stehenden Truppen war *erstens* der Wegfall der Nordfront. Die Weigerung des türkischen Parlaments, amerikanische Truppentransporte in der Grössenordnung von 60 000 Mann über türkisches Territorium zu erlauben, reduzierte die im Irakkrieg zur Verfügung stehenden Koalitionstruppen zeitweise um 25%. Aufgrund der frühzeitigen Kriegseröffnung mit einem gezielten Angriff auf Saddam Hussein am 20. März 2003 konnte *zweitens* die breit angekündigte *Shock and awe*-Strategie nicht richtig durchgeführt werden. Als Element einer breiten Kampagne der psychologischen Kriegsführung dürfte ihre Wirkung denn auch eher begrenzt geblieben sein. Heftiger als erwartet fiel *drittens* für einige Tage der Widerstand paramilitärischer Kräfte entlang den rasch länger werdenden Nachschublinien aus. In den Tagen darauf zerfiel schliesslich *viertens* der Widerstand der Republikanischen Garden, der Speziellen Republikanischen Garden sowie der Spezialtruppen in und um Bagdad schneller als erwartet.

Die gerade in Europa von vielen erwarteten Schreckensszenarien stellten sich dagegen nicht ein. Die Ölquellen und Dämme fielen mehrheitlich intakt in die Hände der Koalitionstruppen. Die erwarteten Flüchtlingsströme blieben aus. Massenvernichtungswaffen kamen nicht zum Einsatz, und terroristische Anschläge blieben bisher Einzelfälle. Die Kampfhandlungen mündeten nicht in einen wochenlangen Städtekampf mit rasch steigenden Opferzahlen. Und ein Ausgreifen des Krieges auf die umliegenden Staaten konnte verhindert werden. Nach Erklärungen für den insgesamt günstigen Kriegsverlauf wird noch lange gesucht werden, die Konturen der Debatte lassen sich aber dennoch bereits nachzeichnen: Machen die einen irakische Schwäche – eine mittelmässige Armee ohne Luftunterstützung, taktische Mängel der Elitetruppen im Kampf um Bagdad, die Einheit zwischen Saddam Hussein und den Irakern als Mythos – für den Gang des Krieges verantwortlich, verweisen andere auf die Stärke der USA – solide Kriegsplanung, technische und organisatorische Überlegenheit, Schnelligkeit und Flexibilität in der Ausführung.

40 DODGE, *Cake Walk, Coup or Urban Warfare*, S. 59–76. Fischer Weltalmanach 2003. Frankfurt a. M.: Fischer Taschenbuch Verlag, 2002, S. 387.

Die Koalitionstruppen waren ihrem Gegner sowohl auf der strategischen als auch auf der taktischen Ebene jeweils einige Schritte voraus. Erste Auswertungen des Kriegsverlaufes heben vier Elemente amerikanischer Stärke besonders hervor.⁴¹ *Erstens* wird auf die Schnelligkeit und Flexibilität der Kommandostrukturen auf der Basis einer überlegenen Informationslage hingewiesen. Hier gilt es die Vorteile einer netzwerkbasierten Kriegführung sorgfältig zu studieren, die Sensoren, *Command&Control*-Prozesse und Waffenplattformen in einer gemeinsamen Informationsumgebung zusammenführt und damit die eigene Reaktionszeit über eine Integration von Strategie, Taktik und Operationen stark verbessert.⁴² *Zweitens* haben die US-Truppen grosse Fortschritte bei der Kombination von Luft- und Bodenangriffen unter Beweis gestellt. Diese kombinierten Luft-Boden-Angriffe erwiesen sich auch bei schlechtem Wetter und in der Nacht als effektiv bei der Bekämpfung der Republikanischen Garden. *Drittens* griffen die Koalitionstruppen mehr als bisher auf *Special Operations Forces* zurück, dies zum Schutz von Ölquellen und Dämmen, zur Sicherung von Flugplätzen, bei der Suche nach Exponenten des Regimes sowie zur gezielten Schwächung der irakischen Kommandostrukturen. *Viertens* schliesslich gingen insbesondere die Briten bei ihrem Einmarsch in Basra mit viel taktischem Geschick vor. Mit selektiven Angriffen und Aufklärungsoperationen erhöhten sie schrittweise den Druck auf die verbleibenden Regimekräfte und bemühten sich parallel dazu, die irakische Bevölkerung auf ihre Seite zu ziehen. Grosse Teile der irakischen Bevölkerung warteten den Ausgang der Kämpfe ab, zwar froh über das Ende der Schreckensherrschaft Saddam Husseins, aber gleichwohl nur mit wenig Enthusiasmus für die Besatzungsmächte.

Der Irakkrieg wird sowohl von den Befürwortern der Powell-Doktrin, die überlegene Stärke und grosse Truppenzahlen fordern, als auch von den Befürwortern der Rumsfeld-Doktrin, die sich für Luftmacht, Technologie, Spezialtruppen und Kreativität im Einsatz stark machen, als Beweis für die Gültigkeit ihrer jeweiligen Konzepte herangezogen werden. Unter dem Strich ist aber doch zu erwarten, dass sich die Transformation der US-Streitkräfte in Richtung kleinerer, leichterer und mobilerer Verbände als Folge des Irakkrieges beschleunigen wird.⁴³ Damit stellt sich auch die Frage nach der Zukunft der im Ausland stationierten US-Truppen mit neuer Schärfe. Truppenrückzüge aus der Türkei und aus Saudi-Arabien sind absehbar, und auch die in Europa stationierten Truppen

41 Lessons from the Iraq War: Strategy and Planning. In: *Strategic Comments (IISS)* 9 (2003), Nr. 3. FULGHUM, David A. The Pentagon's Force-Transformation Director Takes an Early Swipe at What Worked and What Didn't in Iraq. In: *Aviation Week & Space Technology*, 28 April 2003.

42 CEBROWSKI, Arthur K./GARSTKA, John J. Network-Centric Warfare: Its Origin and Future. In: *United States Naval Institute Proceedings* 124 (1998), Nr. 1, S. 28–35.

43 FULGHUM, *The Pentagon's force-transformation*.

werden nochmals überprüft werden. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass der Irak noch für längere Zeit Truppenkontingente in Divisionsgrösse in Anspruch nehmen wird.⁴⁴

Die Regierung Bush wird sich davor hüten müssen, den Irakkrieg aufgrund des raschen Sieges auf dem Gefechtsfeld vorschnell zum Erfolg zu erklären und als Beleg für das Funktionieren einer Strategie des selektiven Einsatzes militärischer Mittel heranzuziehen. Erfolg definiert sich über die langfristigen politischen Folgen des Krieges mit Blick auf die Stabilität des arabischen Raumes, den Kampf gegen den globalen Terrorismus und die Tragfähigkeit der politischen Nachkriegslösung im Irak. Den Frieden im Nachkriegsirak herzustellen, könnte sich schwieriger erweisen, als den Krieg zu gewinnen. Die Herstellung von Ruhe und Ordnung, der zivile und administrative Wiederaufbau, die Schaffung rechtsstaatlicher Institutionen und partizipativer politischer Prozesse sowie die Inangriffnahme sozialer und wirtschaftlicher Reformen sind höchst komplexe Aufgaben, deren Erfolg sich nicht in Wochen, sondern nur in Jahren bemessen lässt.⁴⁵ Dies rufen uns die Entwicklungen auf dem Balkan und in Afghanistan immer von neuem wieder in Erinnerung.⁴⁶

Der Übergang von Saddam Husseins diktatorischem Regime zu einer neuen politischen Ordnung ist wie erwartet chaotisch ausgefallen. Die Suche nach Saddam Hussein und seinen engsten Gefolgsleuten sowie nach den Massenvernichtungswaffen steht vorerst noch im Zentrum der Aufmerksamkeit der Besatzungsmächte. Die Ausgangslage für den politischen Wiederaufbau gestaltet sich dagegen schwierig, soviel ist bereits ersichtlich geworden. *Erstens* machte sich das Fehlen eines klaren Konzepts für die Übergangszeit bemerkbar, das aufbauend auf den Erkenntnissen und Erfahrungen früherer Krisen – frühzeitige Planung, rasche Herstellung von Ruhe und Ordnung, rasche Umstellung von Kampf- auf Polizeiaufgaben, Wichtigkeit ziviler Polizeikräfte, klare Schnittstellen zwischen militärischen und zivilen Akteuren – rasches Handeln ermöglicht hätte.⁴⁷ Überrascht vom schnellen Ende des Krieges, gelang es den Besatzungsmächten erst nach Tagen, die für einen staatlichen Neuaufbau minimale Sicherheit herzustellen. Die Schäden an der Infrastruktur und der Zivilverwaltung des Landes aufgrund von Plünderungen dürften den Schäden durch direkte Kriegseinwirkungen in nichts nachstehen.

44 Turkey and the United States: Drifting Apart? In: *Strategic Comments (IISS)* 9 (2003), Nr. 3. US Forces in the Persian Gulf: Options for the Post-Saddam Era. In: Ebd.

45 BARTON, Frederick D./CROCKER, Bathsheba. Winning the Peace in Iraq. In: *The Washington Quarterly* 26 (2003), Nr. 2, S. 7–22, hier S. 10–11. CRANE, Conrad C./TERRILL, W. Andrew. *Reconstructing Iraq: Insights, Challenges, and Missions for Military Forces in a Post-Conflict Scenario*. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2003.

46 WENGER/MÖCKLI, *Conflict Prevention*, S. 17–50.

47 BARTON/CROCKER, *Winning the Peace in Iraq*, S. 10–11.

Der Wiederaufbau wird *zweitens* behindert durch die nach Kriegsende wiederum zutage getretenen Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Pentagon und dem Aussenministerium hinsichtlich der Frage, wie die Nachkriegsmodalitäten geregelt werden sollen. Die Zurückstufung der Behörde von General Jay Garner, die über die militärischen Kanäle an das Pentagon rapportiert, und die Einsetzung des Diplomaten Paul Bremer zur Überwachung des politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses bilden dabei nur die sichtbare Spitze grundsätzlich verschiedener Herangehensweisen an die Aufgabe des politischen Wiederaufbaus. Die vergangenen Wochen waren geprägt von einem unübersichtlichen Gerangel um Zuständigkeiten zwischen den zwei Departementen. Hier sind weitere Korrekturen zu erwarten, wenn sich das ohnehin eher geringe Tempo des Übergangs noch weiter verlangsamten sollte.

Drittens erschweren das ungeklärte juristische Fundament für den Wiederaufbau und die damit verbundenen Diskussionen um die Rolle der Uno im irakischen Wiederaufbau den Prozess der staatlichen Neuordnung. Die USA und Grossbritannien fordern von der Uno eine schnelle Aufhebung der 1990 beschlossenen Wirtschaftssanktionen und die Anerkennung der politischen und finanziellen Kontrolle des Iraks durch die Besatzungsmächte auf vorerst 12 Monate. Die Rolle der Uno soll sich gemäss des zurzeit diskutierten Resolutionsentwurfs auf humanitäre Aktivitäten und eine beratende Rolle hinsichtlich finanzieller und politischer Fragen beschränken. Frankreich, Russland und Deutschland wiederum machen sich für eine zentrale Rolle der Uno stark, nicht zuletzt, weil sie die im Rahmen des «Öl für Lebensmittel»-Programms bestehenden Kontrakte honoriert sehen möchten und sich als wichtige Gläubiger gegen mögliche Schuldenerlasse für den Irak stellen. Die USA sehen das anders und begünstigen unter Hinweis auf die alleine getragenen finanziellen und personellen Kosten des Krieges vorerst ihre eigenen Firmen beim Wiederaufbau.

Der Regimewechsel wird insofern zu einem besseren Irak führen, als die kaum vorstellbare Machtkonzentration auf eine Person, eine Familie, einen Clan gebrochen wird, die eine atomisierte irakische Gesellschaft über ein vielschichtiges Gewebe von Geheim- und Sicherheitsdiensten kontrollierte und eine schmale Elite über ein durch Öleinnahmen gut geschmiertes System der Patronage an sich band.⁴⁸ Auf dem Weg zur Verwirklichung der Vision eines demokratischen Iraks sehen sich die Besatzungsmächte allerdings einer ganzen Reihe von Dilemmata

48 BARAM, Amatzia. Saddam's Power Structure: The Tikritis Before, During and After the War. In: DODGE, Toby/SIMON, Steven (Hrsg.). *Iraq at the Crossroads: State and Society in the Shadow of Regime Change*. New York: Oxford University Press, 2003, (IISS, Adelphi Paper 354), S. 93–114. JABAR, Faleh A. The Iraqi Army and Anti-Army: Some Reflections on the Role of the Military. In: Ebd. S. 115–130.

gegenüber, die nicht schnell zu bewältigen sein dürften. *Erstens* widersprechen sich die Zielsetzungen des zivilen und administrativen respektive des politischen Wiederaufbaus bis zu einem gewissen Grad. In der Theorie scheinen sich die Briten und Amerikaner an einem 3-Phasen-Plan zu orientieren: Auf die militärische Stabilisierung folgt die Etablierung einer Übergangsregierung und der zivile und administrative Wiederaufbau. Dieser wiederum mündet in eine neue politische Ordnung auf der Basis einer neuen Verfassung und der Durchführung freier Wahlen. In der Praxis hingegen werden all diese Aufgaben parallel in Angriff genommen werden müssen, wobei sich die Herausforderungen und Notwendigkeiten je nach Perspektive sehr unterschiedlich präsentieren.

Die Herstellung von Ruhe und Ordnung, der Wiederaufbau der zivilen Verwaltung und die Inbetriebnahme der öffentlichen Dienstleistungen sind ohne Rückgriff auf die Verwalter und Administratoren des alten Regimes nicht innert nützlicher Frist zu bewältigen. Die meisten dieser alten Eliten waren Mitglieder der mittlerweile von den USA aufgelösten Baath-Partei und repräsentieren etablierte Patronagesysteme. Die Rückkehr dieser Schattennetzwerke kann unter Umständen eine schwere Hypothek für die politische Neuordnung darstellen. Der richtige Ausgleich zwischen alten und neuen Kräften kann nur mit viel politischem Fingerspitzengefühl und soliden Kenntnissen der gesellschaftlichen Strukturen des Iraks gefunden werden. Vor diesem Hintergrund scheint die Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen General Garner, der sich auf den zivilen und administrativen Wiederaufbau konzentriert, und dem Diplomaten Bremer, der den politischen Transformationsprozess vorantreiben soll, Sinn zu machen – vorausgesetzt sie arbeiten mit- und nicht gegeneinander.

Ebenso schwierig dürfte es *zweitens* sein, die richtige Balance zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung der neuen staatlichen Strukturen zu finden. Die Verteilung von Macht und Autorität unter Berücksichtigung der sehr unterschiedlichen Interessenlagen der sozialen Gruppierungen gleicht der Quadratur des Kreises. Aufgrund des Kriegsverlaufs und des darauffolgenden Machtvakuum haben sich die ohnehin vorhandenen Dezentralisierungstendenzen verstärkt. Religiöse Kräfte moderater wie islamischer Provenienz, tribale Familien- und Clan-Strukturen sowie lokale Formen des Selbstschutzes und der Selbstorganisation prägen das gegenwärtige politische Kräftespiel. Diese zentrifugalen Tendenzen werden verstärkt durch separatistische Kräfte im kurdischen Norden, deren Selbstbewusstsein aufgrund des Kriegsverlaufs insgesamt gestärkt wurde. Der Forderung der kurdischen Parteien nach einem föderalen Staatsaufbau mit grösstmöglichen Kompetenzen des Nordens, Südens und des Kernlandes steht

das Versprechen der USA an die Türkei gegenüber, dass der Irak als Einheit erhalten bleibt.⁴⁹

Das Primat der Einheit des Iraks wird durch die Notwendigkeit einer staatlichen Kontrolle über die Ölressourcen des Landes verstärkt und widerspricht einer raschen Dezentralisierung der stark zentralistischen Machtstrukturen und einer raschen Demokratisierung von unten. Der Verteilschlüssel für die Öleinnahmen ist das wohl entscheidende Mittel mit Blick auf die Machtverteilung in einem föderalen System. Damit wird deutlich, wieso die USA der Kontrolle über den Ölsektor und der Immunität der Öleinnahmen so grosse Bedeutung zumessen. Geschieht dies allerdings nicht in transparenter Art und Weise, werden sich die USA zunehmend dem Vorwurf neo-imperialer Interessenpolitik ausgesetzt sehen. Es ist daher sowohl für die Zukunft des Iraks als auch für die Akzeptanz der amerikanischen Besatzungsmacht entscheidend, dass sich der Wiederaufbau eines stark zentralistischen Staatsapparates und die Forderung nach einer möglichst dezentralen politischen Repräsentation nicht gegenseitig blockieren.

Das entscheidende Dilemma Washingtons ist vor diesem Hintergrund *drittens* bei der Beantwortung der Frage zu suchen, zu welchem Zeitpunkt sich die USA aus dem Irak zurückziehen sollen. Konzentrieren sich die USA auf den zivilen und administrativen Wiederaufbau, um sich möglichst bald aus dem Irak zurückzuziehen, dann laufen sie Gefahr, dass die ungefestigten Institutionen einer parlamentarischen Demokratie den zentrifugalen Kräften langfristig nicht standhalten können. Das Resultat könnte die Wiederkehr eines autoritären Regimes oder die Herausbildung eines islamischen Staates sein. Je länger andererseits die Besatzungsmächte als alleinige Garantiemächte des politischen Prozesses auftreten, desto stärker wird der Anti-amerikanismus zum Motor der politischen Mobilisierung werden. Dies wird zur Desavouierung derjenigen politischen Kräfte führen, die am engsten mit dem Projekt einer liberalen Demokratie und den von den USA dominierten Übergangsbehörden verbunden sind.

Mittelfristig werden die USA um eine Internationalisierung des Wiederaufbaus im Irak nicht herumkommen. Je stärker die Frage des politischen Wiederaufbaus ins Zentrum rückt, desto grösser wird der Druck zur Bildung eines umfassenden internationalen Rahmens werden, der die Akzeptanz der Macht um die Legitimität des Rechts erweitert. Langfristig dürften multilaterale Strukturen wie die Uno, die EU und – als militärischer Stabilisierungsfaktor – die Nato wieder vermehrt ins Gespräch kommen. Je dünner der multilaterale Rahmen mit

49 Iraq's Political Reconstruction: Top-Down or Bottom-Up? In: *Strategic Comments (IISS)* 9 (2003), Nr. 3.

Blick auf die politische Nachkriegslösung ausfällt, desto schwieriger dürfte die Zielsetzung eines stabilen und repräsentativen Iraks zu erreichen sein.

3 Der regionale Kontext: Stabilität im krisengeplagten Nahen und Mittleren Osten

Dem Nahen und Mittleren Osten drohen in den kommenden Jahrzehnten eine Serie politischer Impllosionen und sozialer Explosionen. In keiner anderen Region kumulieren sich die neuartigen Risiken an der Schnittstelle von Terrorismus, Proliferation und autoritären Regimes mit umfassenderen strukturellen Problemen zu einem vergleichbaren Potential an Instabilität. Bereits vor einigen Jahren begannen die Meinungen zwischen den USA und den Europäern auseinander zu laufen, wie sich der Westen angesichts der politischen Gewaltkonflikte des arabischen Raumes verhalten soll, welche die regionale Stabilität in Frage stellen und über den Export extremistischer Elemente das weltweite Wirtschaftswachstum negativ beeinflussen können. Washington warf seinen Bündnispartnern vor, die von Saddam Husseins Massenvernichtungswaffenprogrammen ausgehende Bedrohung zu wenig ernst zu nehmen und sich in einer Region, in der militärische Macht mehr zählt als alles andere, leichtsinnig auf zivile Instrumente verlassen zu wollen. Die Europäer wiederum konnten sich die Obsession Washingtons mit dem Irak bei gleichzeitiger Passivität in der Palästinafrage nur als Produkt von Ölinteressen, innenpolitischem Druck der pro-israelischen Lobby und familiär geprägter Antipathie des amerikanischen Präsidenten gegen Saddam Hussein erklären.⁵⁰

Diese anhaltenden transatlantischen Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der westlichen Nahostpolitik verschärften sich parallel zur Zuspitzung der Irakkrise. Die weiche Haltung vieler Europäer im Rahmen der Debatte um die Durchsetzung des Uno-Rüstungskontrollregimes gegen den Irak ging einher mit Befürchtungen, die militärische Option würde zu einer weiteren Destabilisierung dieser labilen Region führen und einem «Kampf der Kulturen» Vorschub leisten.⁵¹ Die USA dagegen argumentierten, ein Machtwechsel in Bagdad werde der Demokratisierung der ganzen muslimischen Welt entscheidende Impulse verleihen und eine stabile Neuordnung des Nahen und Mittleren Ostens möglich machen. Gleichzeitig würden die Chancen für eine Deblockierung des palästinensisch-israelischen Konflikts und die Schaffung eines unabhängigen Palästinenserstaates steigen.⁵²

50 GORDON, Philip. H. Bush's Middle East Vision. In: *Survival* 45 (2003), Nr. 1, S. 155–165.

51 ORTEGA, *Iraq: A European Point of View*.

52 *President Discusses the Future of Iraq*. 26. Februar 2003. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html>.

Ohne Zweifel tangieren die gesellschaftlichen Krisen in der arabischen Welt mit ihren wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen den Westen stark. Dabei steht allerdings nicht Huntingtons «Kampf der Kulturen» im Zentrum der regionalen Aufmerksamkeit. Es geht in erster Linie um eine Auseinandersetzung innerhalb der arabischen Zivilisation, wobei moderate Kräfte der Reform fundamentalistischen Kräften der Reaktion gegenüberstehen. Der Westen ist nicht das direkte Ziel dieser Auseinandersetzung; er kann sich ihren globalen Auswirkungen gleichwohl nicht entziehen – sei es als Projektionsfläche fundamentalistischer Ideologien, sei es als Zielland der muslimischen Auswanderung und bei der Integration von Millionen neuer Europäer islamischen Glaubens oder sei es als Konsument des arabischen Öls, das über 70% der weltweiten Ölreserven darstellt.⁵³ Das wird von niemandem bestritten. Uneinig ist man sich dies- und jenseits des Atlantiks aber hinsichtlich der Frage, inwieweit und mit welchen Mitteln die arabischen Entwicklungen von aussen überhaupt beeinflusst werden können.

Die strukturellen Probleme dieser Region sind gewaltig. Am Beginn der zunehmenden Spannungen im Nahen und Mittleren Osten steht eine demografische Krise. In den vergangenen 50 Jahren vervierfachte sich die Bevölkerung der Region, von 112 Millionen im Jahr 1950 auf mehr als 415 Millionen im Jahr 2000. Bis in das Jahr 2050 wird sich die Bevölkerung der Region gemäss Schätzungen der Uno noch einmal verdoppeln. Beinahe 50% der Bevölkerung ist 18 Jahre alt oder jünger.⁵⁴ Der Anteil der arbeitsfähigen Bevölkerung nimmt rasant zu und entsprechend greift eine massive Arbeitslosigkeit unter den Jugendlichen um sich. Eng mit der demografischen Krise verbunden ist eine anhaltende wirtschaftliche Krise der Region. Mit Ausnahme des südlichen Afrika wies die arabische Welt in den vergangenen zwanzig Jahren weltweit das langsamste Wirtschaftswachstum auf. Der Ölreichtum wurde schrittweise zum Mythos und konnte die Integration in die globale Weltwirtschaft nicht ersetzen. Die Öleinnahmen der OPEC-Staaten des Mittleren Ostens waren im Jahr 2000 im Vergleich mit den 1980er Jahren auf ca. 40% gesunken. Zusammen mit dem Bevölkerungswachstum bedeutete das, dass das Öleinkommen pro Kopf in derselben Zeitspanne um ca. 25% gesunken war.⁵⁵

Angesichts dieser doppelten Krise kann das Versagen der politischen Eliten und der damit einhergehende Export extremistischer Strömungen in den Westen nicht erstaunen. Der Rückzug der politischen Patronagesysteme war von einem Erstarren traditioneller tribaler Strukturen und einem Aufblühen des Islamismus

53 *Fischer Weltalmanach 2003*, S. 1200–1202.

54 CIA. *The World Fact Book 2002*. URL <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/iz.html>.

55 Ebd.

begleitet. Obwohl diese Strukturen wichtige soziale Funktionen übernehmen, stehen sie in zunehmender Spannung mit modernen Strukturen. Ein Drittel der Bevölkerung des Mittleren Ostens lebt in der jeweils grössten Stadt des Landes, die Kommunikationsmittel der Moderne breiten sich zunehmend, wenn auch vergleichsweise langsam aus, und die Bildungslücke zwischen Männern und Frauen wird schrittweise kleiner. All dies lässt vermuten, dass die sozialen und politischen Spannungen in der Region in den nächsten Jahren weiter zunehmen werden.

Bis zum 11. September 2001 bildete der Status quo in der arabischen Welt in erster Linie ein Problem für die Bevölkerung der Region, der politische und wirtschaftliche Partizipation versagt blieb. Mit den Terroranschlägen auf New York und Washington wurde der Status quo im Nahen und Mittleren Osten schlagartig auch zum Problem der USA. Seit dem zweiten Golfkrieg im Jahre 1991 basierte die Stabilität der regionalen Ordnungsstrukturen auf bilateralen Abmachungen zwischen Washington und den meist repressiven Regimes der Region gemäss dem Prinzip Zugang zu Öl versus Sicherheit gegen das Vormachtstreben des Iraks und des Irans. Gleichzeitig taten die arabischen Regime wenig gegen das Anwachsen eines populistischen Antiamerikanismus und erlaubten die Finanzierung terroristischer Netzwerke islamischer Ausprägung wie Bin Ladens Kaida, die sich die Befreiung des Heiligen Landes von den amerikanischen Besatzungstruppen auf die Fahne schrieben. Am 11. September 2001 schlugen diese extremistischen Exportprodukte eines innerarabischen Zivilisationskonfliktes zu: Die Mehrheit der Attentäter stammte aus Saudi-Arabien und Ägypten.⁵⁶

Ähnliche Mechanismen waren aus der Perspektive Washingtons auch im Irak am Werk. Der jahrzehntelange Widerstand des irakischen Regimes gegen die westliche Übermacht weckte historisch weit zurückreichende Gefühle des verletzten arabischen Stolzes. Die wirtschaftlichen Sanktionen schaden in erster Linie dem irakischen Volk und nicht Saddam Husseins Regime, was anti-amerikanische und anti-westliche Ressentiments weiter vertiefte. Nicht überraschend führte der Kampf «David gegen Goliath» während des Krieges zu einer breiten Solidaritätswelle der arabischen Strasse mit dem irakischen Volk. Eine Politik des Hinhaltens gegenüber Saddam Hussein musste aus Sicht Washingtons zwingend in einen Teufelskreis münden: Sie zwang die USA zu grossen Besatzungstruppen in den Nachbarländern des Iraks. Dies schürte den Antiamerikanismus in der ganzen Region, was wiederum terroristischen Gruppierungen eine ideale Projektionsfläche gab. Gelangten Massenvernichtungswaffen aus den Arsenalen des Iraks in terroristische Hände, würde die Ordnungsfunktion der USA in der

56 GORDON, *Bush's Middle East Vision*.

Region in Frage gestellt, da nichtstaatliche Akteure kaum abzuschrecken wären. Dies konnte nur bedeuten, dass Saddam Hussein seine Hegemonialpläne unter dem Schutzschild seiner Massenvernichtungswaffen als arabischer Mythos in aller Ruhe weiterverfolgen könnte.⁵⁷

Vor diesem Hintergrund, argumentierte die Regierung Bush, mache es wenig Sinn, viel politisches Kapital in endlose Friedensgespräche zwischen Israeli und Palästinensern zu investieren. Das Palästina-Problem bildete in der Wahrnehmung Washingtons nicht nur eine wichtige Ursache der anti-westlichen und pro-islamistischen Dynamik der ganzen Region – wie von den Europäern immer von neuem angemahnt wurde. Es war längst zum zentralen Symbol der Araber gegen die politische und kulturelle Hegemonie des Westens unter der Führung der USA geworden, das jederzeit und von allen anti-Status quo Kräften der Region – Irak, Iran, Syrien, aber auch von terroristischen Organisationen wie der Kaida – abgerufen werden konnte.⁵⁸ So kann es denn auch nicht erstaunen, dass die irakische Propaganda den Abwehrkampf während des Krieges geschickt als Fortsetzung der Intifada in den Städten des Iraks präsentierte und damit bei den arabischen Massen auch dann noch Anklang fand, als die amerikanischen Panzer bereits in das Zentrum Bagdads vorstießen.

Ein schneller Sieg im Irak, argumentierten im Vorfeld des Krieges nicht nur die neokonservativen Kräfte in Washington, würde den Status quo im Nahen und Mittleren Osten zugunsten der USA verändern. *Erstens* würden die Karten im Verhältnis zu Saudi-Arabien neu gemischt. Der Wegfall der irakischen Bedrohung würde es den USA erlauben, ihre Besatzungstruppen aus Saudi-Arabien abzuziehen, und ihre militärische Präsenz in der gesamten Region zu verkleinern. Gleichzeitig würde die Abhängigkeit von Saudi-Arabien aufgrund des gesicherten Zugangs zu irakischem Öl reduziert, was wiederum erlauben würde, verstärkt auf saudische Reformen zu drängen. *Zweitens* könnte in diesem Umfeld effizienter gegen den Terrorismus vorgegangen werden, da sich die Projektionsfläche als «fremde Besatzungsmacht» verringern würde. Zudem hätten die USA ihre Macht demonstriert und deutlich gemacht, dass sie ihre Ordnungsfunktionen in der Region auch in Zukunft wahrzunehmen gedachten. Vor diesem Hintergrund liesse sich der Druck auf andere Staaten wie Syrien und den Iran stark erhöhen, terroristische Kräfte nicht länger zu unterstützen. Damit würde *drittens* das Umfeld des israelisch-palästinensischen Konfliktes von der Frage der regionalen Ordnungsstrukturen isoliert. Die Palästinenser würden erkennen, dass die zweite Intifada nicht nur für Israel sondern auch für die Palästinenser selbst ein Desaster

57 Ebd.

58 DORAN, Michael Scott. Palestine, Iraq, and American Strategy. In: *Foreign Affairs* 82 (2003), Nr. 1, S. 19–33.

darstellte. Letztlich würden damit auch die Chancen für eine Wiederaufnahme und für echte Fortschritte des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses steigen.⁵⁹

Wie realistisch es ist, dass von einem militärischen Regimewechsel im Irak positive Impulse für das Palästinaproblem ausgehen, muss die Zukunft zeigen. Die folgenden Überlegungen warnen vor zu hohen Erwartungen: Nicht vom militärischen Sieg, sondern von dessen politischen und wirtschaftlichen Folgen für die irakische Bevölkerung werden die entscheidenden Impulse ausgehen. Eine längere amerikanische Besetzung des Iraks wird in der arabischen Welt ebenso wenig akzeptiert werden wie amerikanische Truppen in Saudi-Arabien. Nachhaltige Fortschritte im Friedensprozess werden zudem nur im multilateralen Rahmen möglich sein. Der internationale Friedensplan ist ein Plan des «Nahost-Quartetts» der USA, Russlands, der Uno und der EU. Fortschritte in diesem Umfeld brauchen das entschiedene Engagement der US-Präsidenten. Dabei wird es sich zeigen müssen, ob Präsident Bush nach seinem Abseitsstehen von beiden Seiten des Konflikts als ehrlicher Makler anerkannt werden wird.

Die von den USA unerstellte Logik, dass ein Regimewechsel im Irak die Palästinenser zu Konzessionen zwingen wird, die Israel unter der Führung von Sharon anerkennen kann, ist nicht dazu angetan, die antiamerikanische Stimmung in der arabischen Welt zu mildern. Die neue palästinensische Führung wird den terroristisch geführten Widerstand auf lange Sicht nur unterdrücken können, wenn Sharon in Bezug auf die Verbesserung des «täglichen Lebens» der Palästinenser und in der Siedlungsfrage zu Konzessionen bereit ist. Spielt Sharon auf Zeit, wird es sich zeigen müssen, zu wie viel Druck auf Israel Bush bereit ist. Es wäre optimistisch zu glauben, dass die Palästinenser und ihre Sympathisanten in der arabischen Welt ihren Widerstandskampf aufgeben, solange sich die Situation der arabischen Bevölkerung nicht wesentlich verbessert. Bushs optimistische Vision geht denn auch einher mit der Hoffnung, dass die Reform des Iraks eine demokratische und marktwirtschaftliche Transformation der ganzen arabischen Welt in Gang setzt.

Die arabische Welt braucht zweifelsohne mehr politischen Pluralismus, mehr Respekt für Menschenrechte und einen Ausbau der rechtsstaatlichen Ordnung, will sie die anstehenden strukturellen Probleme zugunsten der arabischen Bevölkerung lösen. Nun ist aber der Aufbau von staatlichen Strukturen, welche die unterschiedlichen Interessen sehr verschiedener sozialer Gruppierungen integrieren können, eine langwierige Sache. Politische Legitimität und arabische

59 GORDON, *Bush's Middle East Vision*, S. 159.

Gouvernanz orientieren sich nicht an westlichen Wertmassstäben.⁶⁰ Es braucht auch wenig zur Voraussage, dass die arabischen Regime die wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Probleme der Region nicht mit einer raschen Demokratisierung angehen werden, die ihre eigenen Machtpositionen in Frage stellt.⁶¹ Wahrscheinlicher ist, dass die bestehenden Regime die Verantwortung auf fremde Schultern abzuschieben versuchen werden, oder dass sich neue islamische oder andere Regimes etablieren, die dem vorherrschenden Antiamerikanismus der arabischen Strasse in nichts nachstehen werden.

Präsident Bushs optimistischer Vision für den Nahen und Mittleren Osten muss auch nach dem Irakkrieg mit Skepsis begegnet werden. Die Bewältigung der strukturellen Probleme der arabischen Welt erfordert von jedem einzelnen Staat der Region tiefgreifende demografische, wirtschaftliche, politische und soziale Reformen. Es handelt sich um einen schwierigen Prozess, der von Rückfällen nicht gefeit sein wird und von aussen nur in Grenzen beeinflusst werden kann. Der Westen wird noch auf Jahre hinaus mit den politischen und wirtschaftlichen Spannungen dieser Region leben müssen. Auch wird der militärische Regimewechsel im Irak radikale islamische Gruppierungen nicht von der terroristischen Gewaltanwendung abhalten können.

4 Der globale Kontext: Kampf dem Terrorismus und der Proliferation

Seit dem 11. September 2002 war die Irakdebatte eingebettet in den globalen Kontext des Kampfes gegen den transnationalen Massenterrorismus fundamental-islamischer Ausprägung einerseits und der Eindämmung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen unter staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren andererseits. Europäische Stimmen befürchteten in diesem Zusammenhang, dass ein Krieg im Irak sowohl den internationalen Terrorismus als auch die Proliferation von Massenvernichtungswaffen fördern würde. Eine Politik des militärischen Regimewechsels im Irak stelle angesichts der nordkoreanischen Krise die falsche Priorität dar, zumal enge Kontakte zwischen Bin Ladens Kaida und Saddams Regime nicht schlüssig nachgewiesen worden seien. Dem wurde hinzugefügt, dass nichts den Zulauf zu fundamentalistischen Terrorgruppierungen so fördern würde wie amerikanische Soldaten als Besatzungsmacht im Herzen des Nahen Ostens.⁶²

60 KHAFAJI, Isam al. A Few Days After: State and Society in a Post-Saddam Iraq. In: SIMON, Steven (Hrsg.). *Iraq at the Crossroads: State and Society in the Shadow of Regime Change*. New York: Oxford University Press, 2003, S. 77–92. JABAR, *The Iraqi Army and Anti-Army*, S. 115–130.

61 GORDON, *Bush's Middle East Vision*, S. 163.

62 HEISBOURG, *A Work in Progress*, S. 75–88. ORTEGA, *Iraq: A European Point of View*.

Washington hielt dem entgegen, dass sich die Weiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln bereits seit einigen Jahren massiv beschleunigt habe und dass der internationale Terrorismus ebenfalls bereits vor dem Irakkrieg stark an Bedeutung gewonnen habe. Vor diesem Hintergrund sei frühzeitig auszuschliessen, dass sich den USA feindlich gesinnte Staaten mit nichtstaatlichen terroristischen Akteuren zusammenschliessen würden, um ihre politischen Zielsetzungen unter dem Schild einer terroristischen Erpressungsdrohung durchzusetzen. Wichtiger als die Wahrscheinlichkeit einer direkten Kooperation zwischen der Kaida und dem Irak waren die potentiellen Konsequenzen eines über biologische, chemische oder nukleare Mittel verfügenden Superterrorismus für die Sicherheit der USA und ihrer Alliierten. Ein militärischer Regimewechsel im Irak würde dem islamischen Terrorismus den Nährboden entziehen und die internationalen Rahmenbedingungen für eine diplomatische Lösung der nordkoreanischen Krise verbessern.

Die Frage nach der Effektivität der bestehenden multilateralen Regimes und Institutionen zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen im heutigen sicherheitspolitischen Umfeld ist berechtigt. Zwar wurde der Nichtweiterverbreitungsvertrag aus dem Jahre 1968 in der Mitte der 1990er Jahre für eine unbestimmte Zeit verlängert.⁶³ Das Regime konnte aber nicht verhindern, dass Indien und Pakistan Nuklearwaffen entwickelten und weitere Länder wie Nordkorea, der Iran und Israel über aktive Nuklearprogramme verfügen.⁶⁴ Die Frage nach der Durchsetzung des Uno-Rüstungskontrollregimes im Irak spaltete den Sicherheitsrat und resultierte in einem Glaubwürdigkeitsverlust der UNMOVIC (*UN Monitoring, Verification, and Inspection Commission*) und der IAEA (*International Atomic Energy Agency*) – zumindest in den Augen Washingtons.

Die Sicherheitsstrategie der Regierung Bush ortete im September 2002 die grundlegende Problematik der bestehenden Rüstungskontrollverträge und Regime an zwei Punkten: *Erstens* würden sie gegen sogenannte «Schurkenstaaten» nicht greifen, die sich nicht an internationales Recht und internationale Normen hielten. *Zweitens* handelte es sich um Regulierungsinstrumente der Staatenvwelt, deren Anwendbarkeit auf nichtstaatliche Akteure nicht vorgesehen war.⁶⁵ Damit hatte das bestehende Nonproliferationsregime aus Sicht der USA gerade

63 DOKOS, Thanos P. The Future of Nuclear Non-Proliferation. In: KRAUSE, Joachim/WENGER, Andreas (Hrsg.). *Nuclear Weapons into the 21st Century: Current Trends and Future Prospects*. Bern et al.: Lang, 2001, (Studien zur Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik 8), S. 195–218.

64 PERKOVICH, George. Bush's Nuclear Revolution: A Regime Change in Nonproliferation. In: *Foreign Affairs* 82 (2003), Nr. 2, S. 2–8.

65 *The National Security Strategy of the United States of America*. September 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

hinsichtlich der zwei grössten aktuellen Bedrohungen des Landes viel von seiner Funktionstüchtigkeit verloren. Als Konsequenz dieser Entwicklung verschob das neue Strategiepapier den Fokus von der Beseitigung von Waffen auf die Eliminierung von Regimes. Nicht mehr die Massenvernichtungswaffen per se – wie dies beispielsweise die Verpflichtung der Nuklearwaffenstaaten zur vollständigen Eliminierung von Nuklearwaffen im NPT suggerierte⁶⁶ – waren das zentrale Problem, sondern – wie es Präsident Bush in seiner Rede zur Lage der Nation im Januar 2003 ausdrückte – Massenvernichtungswaffen in den Händen autoritärer Regimes: «*The gravest danger facing America and the World is outlaw regimes that seek and possess nuclear, chemical, and biological weapons.*»⁶⁷

Die am 11. Dezember 2002 vorgelegte nationale Strategie zur Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen präzierte die im September eingeleitete Kurskorrektur. Angesichts der neuen Gefährdungen konnten die multilateralen Rüstungskontrollregimes nur noch einen von drei Pfeilern im Rahmen einer umfassenderen Strategie bilden. Zunehmend wichtiger wurden *zweitens* Massnahmen der Gegenproliferation, in deren Rahmen sich die USA als Element der Abschreckung nukleare Vergeltungsschläge und als Elemente der Verteidigung präemptive Schläge und ein System der Raketenabwehr vorbehielten. *Drittens* schliesslich ging es im Rahmen eines *Homeland Security*-Konzepts um passive Schutzmassnahmen, mit denen die Folgen eines allfälligen Angriffs mit Massenvernichtungswaffen bewältigt werden sollten.⁶⁸

Das Grundproblem einer Strategie des Regimewechsels ist, dass unklar ist, nach welchen Kriterien zwischen guten und schlechten Regimes unterschieden werden soll. Dies wirft mit Blick auf die Zukunft des Nichtweiterverbreitungsregimes schwierige Fragen auf. Eine Politik der länderspezifischen Antworten erschwert die Herstellung eines neuen internationalen Konsenses hinsichtlich der Zukunft des Regimes: Warum sind Nuklearwaffen in den Händen des Irans, des Iraks und Nordkoreas ein grösseres Problem als Nuklearwaffen in den Händen Pakistans, Israels und Indiens? Ist es möglich, dass für die drei zuletzt genannten Länder ein «legaler» Platz innerhalb des NPT gefunden werden kann, ohne dass das Regime noch weiter geschwächt wird? Und was heisst das mit Blick auf die Verpflichtung der Nuklearwaffenstaaten zur vollständigen Abrüstung aller Nuklearwaffen? Diese Fragen können nur im internationalen Kontext beantwortet werden und setzen den grundsätzlichen Willen voraus, das bestehende Regime

66 Dokos, *The Future of Nuclear Non-Proliferation*.

67 *State of the Union*. 28. Januar 2003. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>.

68 *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*. Dezember 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf>.

angesichts der neuen Risiken in seiner Funktionsfähigkeit zu überdenken und zu stärken.⁶⁹

Eine Strategie des selektiven Regimewechsels erhöht die Unsicherheit nicht nur im multilateralen Rahmen, sondern auch in bezug auf die Abschätzung der Reaktion sogenannter Schwellenländer. Die Antwort auf die Frage, warum sich die USA auf den Irak konzentrierten und Nordkorea hinten anstellten, könnte den Willen einzelner Staaten zur Beschleunigung ihrer Massenvernichtungswaffenprogramme verstärken. Offensichtlich lohnt es sich, über eine nukleare Abschreckungskomponente zu verfügen. Die Ankündigung Nordkoreas, dass es eine Nuklearwaffe besitzt, kann als Versuch gewertet werden, die Abschreckungswirkung seines Nuklearwaffenprogramms zu verbessern.⁷⁰ Dem wird aus Washington entgegen gehalten, dass Nordkorea erst unter dem Eindruck des Irakkriegs an den Verhandlungstisch zurückgekehrt ist. Die Chancen für eine Verhandlungslösung unter Beizug Chinas scheinen sich damit vorerst etwas verbessert zu haben. Nordkorea wird die internationale Gemeinschaft noch auf Jahre hinaus vor grosse Herausforderungen stellen, die zwar nur dank der Initiative Washingtons, aber gleichzeitig nur im multilateralen Rahmen einer politischen Lösung zugeführt werden können.

Vorerst konzentrieren sich die USA in ihrer Politik zur Bekämpfung der Massenvernichtungswaffen im Irak auf den Faktor Effektivitätssteigerung, was mit Akzeptanzkosten verbunden ist. Dies ist damit zu erklären, dass die Glaubwürdigkeit der USA und die Legitimität der Militärintervention eng mit der Frage nach dem Status der irakischen Massenvernichtungswaffenprogramme verbunden ist. Gleichzeitig gilt es sicherzustellen, dass in den Wirren des Krieges und der Übergangszeit kein kritisches Material in unerwünschte Hände gelangt ist. Das ist eine höchst komplexe Aufgabe, die viel Zeit und Ressourcen beanspruchen wird. Die bisherigen amerikanischen Bemühungen konzentrierten sich in erster Linie auf die Verhaftung hoher Repräsentanten des Regimes, was nicht zuletzt deshalb sinnvoll war, weil die Details der irakischen Massenvernichtungswaffenprogramme nur einem sehr kleinen Kreis an Personen bekannt gewesen sein dürften. Allerdings haben diese hohen Exponenten wohl nur wenig Anreiz zur Kooperation, solange ihnen Kriegsverbrecherprozesse drohen. Deshalb scheinen die USA neuerdings auf Gespräche mit weniger hochrangigen Irakern zu setzen,

69 CIRINCIONE, Joseph. How Will the Iraq War Change Global Nonproliferation Strategies? In: *Arms Control Today* 33 (2003), Nr. 3. PERKOVICH, *Bush's Nuclear Revolution*, S. 2–8.

70 HEISBOURG, *A Work in Progress*, S. 85. LIMAYE, Satu P. Nuclear Weapons and Regional Security: A Case Study of South Asia by Moonis Ahmar. In: KRAUSE, Joachim/WENGER, Andreas (Hrsg.). *Nuclear Weapons into the 21st Century: Current Trends and Future Prospects*. Bern et al.: Lang, 2001, (Studien zur Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik 8), S. 195–218.

denen als Gegenleistung für Informationen Anonymität und Sicherheitsgarantien zugesichert werden.

Der Arbeit der auf ABC-Waffen spezialisierten, nicht sehr zahlreichen Militäreinheiten war nur wenig Erfolg beschieden. Immerhin hat sich gezeigt, dass die irakischen Truppen nicht mit einsatzfähigen Chemiewaffen ausgerüstet waren. Zudem scheint sich die Einschätzung der IAEA zu bestätigen, dass der Irak über kein aktives Atomprogramm mehr verfügte. Gleichzeitig verdichten sich allerdings die Hinweise, dass das Regime kurz vor dem Krieg belastendes Material im B- und C-Waffenbereich beseitigt und versteckt hat, was die Suche umso schwieriger machen dürfte. Vor diesem Hintergrund haben die USA den Einsatz eines ca. 2 000-köpfigen Expertenteams – darunter auch ehemalige Uno-Waffeninspektoren – angekündigt, das die Suche nach Waffen und Regimevertretern gezielt vorantreiben soll. Damit macht Washington gleichzeitig deutlich, dass es bis auf weiteres keine Rolle für Uno-Inspektoren im Irak sieht.⁷¹

Es scheint unabwendbar, dass das bereits seit Jahren schwer beschädigte multilaterale Nonproliferationsregime den aktuellen Herausforderungen angepasst werden muss. Dies setzt den politischen Willen aller Beteiligten voraus, die Funktionsfähigkeit des Regimes zu überdenken und zu stärken. Die amerikanische Irakpolitik kann im besten Fall in Impulse münden, die zu einer verstärkten Durchsetzung des Nichtweiterverbreitungsregimes führen. Dieser Verantwortung können sich die anderen internationalen Akteure nicht länger entziehen. Eine Politik des *wiederholten* Regimewechsels seitens der USA hätte aber höchst bedenkliche Folgen für die langfristige Zielsetzung, Massenvernichtungswaffen über Verträge, Regeln, internationales Recht und definierte Prozeduren zu kontrollieren, und für den politischen Willen der Kooperationspartner der USA, in Richtung einer vollständigen Eliminierung von Massenvernichtungswaffen zu arbeiten.⁷² Die langfristigen rechtlichen, politischen und militärischen Folgen der neuen Sicherheitsstrategie der USA für das Nonproliferationsregime bedarf dringend einer breiten internationalen Diskussion im multilateralen Rahmen.

Nun gibt es aber gute Gründe anzunehmen, dass der militärische Regimewechsel im Irak die Ausnahme bleibt – wie oben dargestellt.⁷³ Die neue Sicherheitsstrategie nennt explizit nur zwei sogenannte Schurkenstaaten: den Irak und

71 GUJER, E. *Ein schwieriges Puzzle für die westlichen Geheimdienste: Die Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und das Problem Irak*. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 9. Mai 2003. Kniffliges Waffen-Puzzle im Irak: Verdächtiger Lastwagen bisher klarstes Indiz für die USA. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 10./11. Mai 2003.

72 KRAUSE, Joachim/WENGER, Andreas (Hrsg.). *Nuclear Weapons into the 21st Century: Current Trends and Future Prospects*. Bern et al.: Lang, 2001 (Studien zur Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik 8).

73 REITER, *Präventivkriegführung nach der neuen US-Sicherheitsstrategie*, S. 183–188.

Nordkorea. Die Frage wiederum, warum der Irak und nicht Nordkorea, muss in ihrem regionalen Kontext unter Berücksichtigung der Ordnungsfunktionen der USA beantwortet werden. Der militärische Regimewechsel im Irak sollte aus Sicht der USA nicht nur zur Eindämmung des Terrorismus und der Proliferation beitragen. Gleichzeitig sollten damit bestimmte Ordnungsvorstellungen in einer Region durchgesetzt werden, deren Stabilität im wesentlichen auf bilateralen Beziehungen zwischen Washington und den regionalen Akteuren beruht.⁷⁴ Diesbezüglich präsentiert sich die Ausgangslage in bezug auf Nordkorea völlig anders. In dieser Region können langfristig ohne China und Russland keine stabilen Ordnungsstrukturen aufgebaut werden.

Eine Politik des wiederholten Regimewechsels ist nicht nur international inakzeptabel. Harscher neo-konservativer Rhetorik zum Trotz: Sie ist auch im amerikanischen Kongress und bei der amerikanischen Bevölkerung nicht mehrheitsfähig – zu gross sind die damit verbundenen finanziellen und politischen Kosten, und zu stark würden bei einer solchen Politik das Selbstbild und das Fremdbild der USA auseinanderklaffen. Voraussetzung dafür, dass sich die Pragmatiker in Washington wieder verstärkt dem Multilateralismus zuwenden, ist allerdings, dass sich die anderen internationalen Akteure einer Diskussion um die Verstärkung der präemptiven Komponente im Kampf gegen den Terrorismus globaler Reichweite nicht von vornherein verschliessen. Die Anschläge in Riad und in Israel von Mitte Mai 2003 machen deutlich, dass die Lösung der anstehenden politischen Fragen im regionalen und globalen Rahmen auch in Zukunft durch terroristische Taktiken extremistischer Gruppierungen erschwert werden wird. Der Hinweis darauf, dass es sich beim internationalen Terrorismus um eine reale Gefahr handelt, ist ebenso ernst zu nehmen wie die Feststellung, dass es zur Bekämpfung dieser Gefahr nicht in erster Linie Armeen braucht. Es kann zuweilen nötig sein, im Kampf gegen den globalen Terrorismus auf militärische Mittel zurückzugreifen. Dies darf aber nicht um den Preis der internationalen Zusammenarbeit geschehen, welche Voraussetzung für die Beseitigung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ursachen des Terrorismus ist.

74 WENGER/ZIMMERMANN, *International Relations: From the Cold War to the Globalized World*, S. 299–304.

Schlusswort: Zurück zum Pragmatismus

Vordergründig konzentrierte sich die Debatte um Krieg und Frieden im Irak auf die Zukunft des Uno-Abrüstungsregimes gegen den Irak. Die überbordende Rhetorik auf beiden Seiten des Atlantiks konnte allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass in Wirklichkeit die internationalen Ordnungsstrukturen mit zur Diskussion standen. Am Anfang der eklatanten Meinungsverschiedenheiten im Uno-Sicherheitsrat stand die Frage nach einer Anpassung der bestehenden internationalen Institutionen, Rechtsgrundsätze und Regime an die sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Seit dem Ende des Kalten Krieges haben sich die internationalen Machtstrukturen markant verändert. Die wirtschaftliche Globalisierung hat die Diffusion politischer Macht weiter vorangetrieben und das staatliche Machtmonopol wurde durch nichtstaatliche Netzwerke aufgeweicht. Zurück zum Pragmatismus muss die Losung angesichts der Komplexität und Vielschichtigkeit internationaler Politik in einem globalisierten Umfeld heissen.

Präsident Bushs Entscheidung zu einem frühzeitigen militärischen Vorgehen gegen den Irak zusammen mit einer schmalen internationalen Koalition wurde im Kontext eines Kampfes gegen den globalen Terrorismus gefällt, dessen fundamentalistische Exponenten als extremistische Exportprodukte eines innerarabischen Zivilisationskonfliktes verstanden werden können, der die Stabilität der gesamten Region in Frage stellte. Nicht der Islam war der Gegner. Es ging gemäss der neuen Sicherheitsstrategie um die Verhinderung des Zusammenfallens von drei Elementen: Schurkenstaat, globaler Terrorismus und Massenvernichtungswaffen in einer strukturell und ordnungspolitisch schwachen Region. Auf lange Sicht können allerdings auch die USA asymmetrische Herausforderungen wie ein von autoritären Staaten unterstützter Superterrorismus nicht im Alleingang bewältigen.

Das zentrale Dilemma der Regierung Bush präsentiert sich wie folgt: Eine militärische Abrüstung des Iraks und der damit verbundene Regimewechsel konnten zwar im Rahmen einer losen Allianz erreicht werden. Die damit verbundenen ordnungspolitischen Fragen – Gestaltung einer tragfähigen politischen Nachkriegslösung im Irak; Lösung des Palästinaproblems und Neugestaltung der Ordnungsstrukturen im Nahen und Mittleren Osten; Bewältigung der Nordkoreakrise und Anpassung des Nonproliferationsregimes – können aber nur im internationalen Rahmen und im erfolgreichen Zusammenspiel internationaler *Leadership* und militärischer Handlungsfähigkeit sowie institutionalisierter Lösungsansätze und ziviler Krisenreaktionsfähigkeiten erfolgreich angegangen werden.

Dieser Logik wird sich auf lange Sicht auch Präsident Bush nicht entziehen können. Zusammen mit seiner Administration wird er die Vorteile des Einsatzes von *hard power* abwägen müssen gegenüber den dadurch entstehenden Kosten für die *soft power* der USA.⁷⁵ Im Einzelfall kann sich harsche Rhetorik lohnen, und jede amerikanische Regierung wird sich auch in Zukunft notfalls ein Vorgehen im Alleingang vorbehalten. Etwas ganz anderes ist es, wenn gewisse neo-konservative Ideologen den Unilateralismus zum strategischen Leitgedanken erheben wollen und sich für eine Politik des permanenten Regimewechsels stark machen. Es ist sowohl im Interesse der USA als auch im Interesse der internationalen Gemeinschaft, dass sich Washington bei der Lösung der anstehenden Krisen wieder vermehrt von einer generellen multilateralen Präferenz leiten lässt und seinen Einfluss im Rahmen der UNO und der bestehenden Allianzen geltend macht.

Welche Sichtweise sich in Washington durchsetzt, hängt allerdings nicht zuletzt auch von der Bereitschaft der Europäer ab, sich den entscheidenden sicherheitspolitischen Debatten zu stellen. Wollen die Europäer vermehrt als globaler Akteur in Erscheinung treten, dann können sie sich ihrer strategischen Verantwortung nicht länger entziehen. Solange Europa weder willens noch fähig ist, die Schnittmenge seiner gemeinsamen Politiken in so zentralen Fragen wie derjenigen von Krieg und Frieden im Irak zu vergrössern, sollte man sich in den europäischen Hauptstädten nicht allzu sehr wundern, wenn Washington in Fragen der nationalen Sicherheit seinen Verbündeten zunehmend den Rücken zukehrt. Europa weist in militärischer wie in strategischer Hinsicht einen grossen Nachholbedarf auf, will es die Lücke zu den USA nicht weiter anwachsen lassen und ein attraktiver Partner für Washington bleiben. Weiterführende Ambitionen einzelner EU-Mitglieder – Europa als Gegengewicht zu den USA – sind ebenso illusorisch wie die neo-konservative Vision eines amerikanischen Alleingangs.

Nur eine Politik des entschlossenen Eintretens gegen die Gefahren des 21. Jahrhunderts wird eine multilaterale Konfliktlösung ermöglichen. Eine Wiederaufnahme und Ausweitung der Debatte um den Wandel der internationalen Sicherheitspolitik im Zuge der Irakkrise tut Not – gerade im transatlantischen und europäischen Rahmen. Gefragt ist die Bereitschaft zur Suche nach neuen Antworten, ein aktiver Politikfindungsprozess auf nationaler Ebene und in regionalen Gremien sowie die grundsätzliche Bereitschaft zu einer wohlüberlegten Anpassung der internationalen Institutionen und Regime.

75 NYE, Joseph S. *Bound to lead: The changing nature of American power*. New York: Basic Books, 1990. Oder NYE, Joseph S. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*. New York: Oxford University Press, 2002.