

Markt und Makler der Interessen

Sicherheitsrat und Generalsekretär: Versuche zur Beilegung des Golfkriegs

HERBERT HONSOWITZ

Seit Jahresbeginn ist die Bundesrepublik Deutschland Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, zum zweiten Male seit ihrem Beitritt zur Weltorganisation. Wie in der ersten Amtsperiode (siehe VN 2/1979 S.62f.) wird Bonn gefordert sein, zu den im Rat behandelten Weltproblemen Stellung zu beziehen. Zu den dort seit vielen Jahren immer wieder erörterten Fragen wie Nahost oder Südliches Afrika ist seit 1980 ein anderes Dauerthema gekommen, der Konflikt am Golf, auf den diese Zeitschrift mehrfach mit Kurzbeiträgen eingegangen ist (zuletzt in VN 2/1986 S.76f.) und der auch im Beitrag von Rémy Gorgé (S.11ff. dieser Ausgabe) beleuchtet wird. Die nachfolgend vorgenommene Untersuchung der Befassung des Sicherheitsrats mit dieser Auseinandersetzung im Mittleren Osten ist über den Gegenstand des Konflikts hinaus höchst aufschlußreich, ermöglicht sie doch den Einblick in die Wirkungsweise dieses mit der Hauptverantwortung für die Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit betrauten Gremiums, in Potential wie Grenzen des Rates und schließlich in die Interessenlage seiner Mitglieder.

Vereinte Nationen: Forum und Arena

Kaum ein anderer internationaler Konflikt hat die Vereinten Nationen in den letzten Jahren so stark beschäftigt wie der im September 1980 ausgebrochene ›Golfkrieg‹ zwischen Irak und Iran:

- > Der Sicherheitsrat hat seither sieben Resolutionen – zuletzt Entschließung 588 vom 8. Oktober 1986 (Text: VN 6/1986 S.218) – und zahlreiche Erklärungen zum Konflikt insgesamt sowie zu einzelnen Aspekten verabschiedet.
- > Die Generalsekretäre Kurt Waldheim und Javier Pérez de Cuéllar haben ihre Guten Dienste geleistet und sich dabei der Vielfalt des ihnen zur Verfügung stehenden Instrumentariums bedient.
- > Dagegen war die Generalversammlung nur einmal, 1982, mit dem Konflikt befaßt. Dennoch hat er auch in diesem Organ indirekt bei der Behandlung der Nahost-Themen eine erhebliche Rolle gespielt (so in der Frage der Anerkennung oder Anfechtung der israelischen Beglaubigungsschreiben für die Generalversammlung).

Die Gründe für das Interesse in den Vereinten Nationen liegen auf der Hand. Beide Konfliktparteien gehören wichtigen internationalen Gruppierungen an. Als große Ölexporture sind sie Mitglieder der OPEC; als islamische Staaten gehören sie der Organisation der Islamischen Konferenz an; beide Staaten zählen ferner zur Bewegung der Ungebundenen (Iran trat ihr erst nach der islamischen Revolution bei). Für die übrigen Mitglieder dieser Gruppierungen ist daher der Konflikt schmerzvoll und beunruhigend. Hinzu kommen die negativen Auswirkungen des Konflikts auf Drittstaaten. Beispielsweise stiegen nach dem Ausbruch des Konflikts die Ölpreise merklich an. Staaten wie Japan, die auf die Einfuhr aus dem Golfgebiet im besonderen Maße angewiesen sind, mußten ernsthaft um die Sicherheit ihrer Versorgung fürchten.

Aber nicht nur ihr Erdölpotential, sondern auch ihre bedeutende strategische Lage macht beide Konfliktparteien zu wichtigen Spielsteinen und zentralen Feldern in der globalen Schachpartie zwischen den Supermächten. Die Sowjetunion pflegt stets allergisch und übersensibel auf Konflikte in Grenznähe zu reagieren und beobachtet argwöhnisch den islamischen Fundamentalismus mit seinen Ausstrahlungen auf die eigene, 50 Millionen Menschen zählende Muslimbevölkerung. Die USA erklärten mit der auch von Ronald Reagan übernommenen Carter-Doktrin das Golfgebiet und den unbehinderten Ölexport durch die Straße von Hormuz zu eigenen vitalen nationalen Interessen. Schließ-

lich befürchten die Nachbarstaaten der Konfliktparteien bedrohliche außenpolitische Machtverschiebungen in der Region als Folge des Krieges und mehr noch ihre eigene Destabilisierung (bis hin zur Gefahr des inneren Umsturzes) oder zumindest ein noch stärkeres Fußfassen der Supermächte in der Region, etwa in der Form von Stützpunkten, Truppenkontingenten wie der vor Jahren diskutierten ›Schnellen Eingreiftruppe‹ oder vermehrter permanenter Flottenpräsenz. Für sie kommt ein stärkeres Engagement der Großmächte nur als letzter Ausweg in Betracht. Insgesamt ist also das Konfliktpotential von einiger Brisanz für große Teile der internationalen Gemeinschaft.

Die mehr als sechs Jahre währende intensive Befassung der Vereinten Nationen hat zu keinen nennenswerten positiven Ergebnissen geführt. Geht man vom idealistischen Konzept der UN-Charta mit ihrem Grundgedanken kollektiven internationalen Handelns zur Friedenssicherung aus, kommt man kaum um die Feststellung herum, daß die Vereinten Nationen ein weiteres Mal in einem schweren Regionalkonflikt keinen wesentlichen Beitrag leisten konnten. Bei realistischer Betrachtung der kollektiven Friedenssicherungsmöglichkeiten der Vereinten Nationen (wie sie etwa Maurice Bertrand etwas überspitzt, aber nicht unzutreffend in seiner bekannten Studie vorgenommen hat), gelangt man jedoch rasch zu der Schlußfolgerung, daß diese Feststellung bei weitem zu oberflächlich ist. Im politischen Bereich, insbesondere in den Fragen von Krieg und Frieden, wirken die Vereinten Nationen nicht ursächlich, sondern reflektieren lediglich die politischen Realitäten, indem sie als Forum und Arena für die ablaufenden politischen Prozesse dienen.

Legt man diese realistische Betrachtungsweise zugrunde, sind die Vereinten Nationen im Konflikt Irak-Iran teilweise sogar recht erfolgreich gewesen. Insbesondere der Generalsekretär der Weltorganisation hat eine weit wichtigere und erfolgreichere Rolle gespielt als andere parallel involvierte Instanzen (Vermittlungsmissionen der Islamischen Konferenz und der Ungebundenen sowie einzelner islamischer Staaten).

So begrenzt die Funktion der Vereinten Nationen als Forum und Arena auch sein mag, im Golfkrieg ist sie ungewöhnlich sichtbar und gelegentlich hochdramatisch ausgefüllt worden. Dazu haben eine Reihe von Faktoren beigetragen. Zu nennen sind

- der vergleichsweise hohe Stellenwert, der von Irak und mit Einschränkungen auch von Iran den Vereinten Nationen beigegeben wird, und

- das trotz der Bedeutung des Konflikts doch begrenzte unmittelbare Interesse der Supermächte, die in ihn nicht wie in vielen anderen Krisengebieten der Dritten Welt durch Klientenstaaten mehr oder weniger direkt verwickelt sind. Es hat sich immer wieder gezeigt, daß die Begrenztheit der unmittelbaren Interessen der Supermächte größere Spielräume für andere Mächte in den Vereinten Nationen öffnet, die sonst durch den Antagonismus der Supermächte blockiert sind.

- Vielmehr könnte sogar von einer begrenzten Interessenparallelität zwischen den Supermächten gesprochen werden, die ihnen aus mancherlei Gründen eine gewisse Zurückhaltung im Rahmen der Vereinten Nationen angeraten scheinen läßt. Die sich öffnenden Spielräume sind trotz einiger Bemühungen nicht von den mittleren und kleineren UN-Mitgliedern genutzt worden, sondern in erster Linie vom privilegierten Kreis der drei übrigen Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats. Die Ständigen Mitglieder haben bei der Behandlung des Konflikts ihre Stellung im Rat so untrennbar mit ihren nationalen Interessen verquickt, daß dies im Laufe der Zeit zu immer stärker werdendem Unbehagen unter einem Teil der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats und der übrigen UN-Mitgliedstaaten geführt hat. Nirgendwo ist die Zweiklassengesellschaft des Sicherheits-

rats in den letzten Jahren auch nur annähernd so sichtbar geworden wie bei der Behandlung des Golfkonflikts.

● Eine ähnlich erhellende Wirkung hat der Konflikt bezüglich der unterschiedlichen Funktionen und Zielsetzungen des Sicherheitsrats einerseits und des Generalsekretärs andererseits. Die Beschlüsse des Rates sind die Resultante der dort wirkenden nationalen politischen Interessen, die häufig Priorität vor der in der Charta niedergelegten internationalen Verantwortung des Sicherheitsrats haben. Beim Generalsekretär liegen die Dinge deutlich anders. Er verfolgt kein nationales Interesse. Er ist ausschließlich den Zielsetzungen der Charta verpflichtet und steht daher den Konfliktparteien neutral gegenüber. Seine Unparteilichkeit ist eine unerläßliche Voraussetzung für sein eigenes Tätigwerden. Das Vertrauen der Konfliktparteien in ihn ist eine wesentliche Grundlage seiner Autorität. Allerdings verfügt der Generalsekretär nur über ein begrenztes Maß an Möglichkeiten zur Eigeninitiative, das er im Konflikt zwischen Irak und Iran tatsächlich – und gelegentlich mit bemerkenswertem Mut – ausschöpfte. Dennoch bleibt der Generalsekretär vom Sicherheitsrat und den dort bestehenden Mehrheitsverhältnissen abhängig. Insbesondere die Sowjetunion und Frankreich wachen sowohl aus grundsätzlichen Erwägungen als auch wegen ihrer nationalen Haltung im Golfkonflikt (mit eindeutig pro-irakischer Tendenz) mit Argusaugen darüber, daß er seinen politischen Spielraum nicht auf Kosten des Sicherheitsrats erweitert. Dennoch hat es Pérez de Cuéllar verstanden, sich den nötigen Freiraum zu bewahren. Er hat den Sicherheitsrat zwar stets über seine Initiativen unterrichtet und sich der allgemeinen Unterstützung des Rates dafür versichert. Wohlweislich hat er aber nicht immer um die ausdrückliche vorherige Zustimmung gebeten.

Diese generalisierenden Feststellungen sollen im folgenden an Hand konkreter Beispiele für die Behandlung des Golfkonflikts durch den Sicherheitsrat und den Generalsekretär belegt werden.

Motive der Handelnden

Die bei Kriegsausbruch im September 1980 gegebene politische Konstellation zwischen den Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats und den Konfliktparteien hat sich bis heute kaum verändert. Sie wird nachfolgend skizziert, wobei sich der Verfasser nicht zuletzt auf persönliche Beobachtungen im und am Rande des Sicherheitsrats stützt. (Ein faszinierender Aspekt der Arbeit in New York besteht darin, daß die sonst so komplexen und abstrakten Beziehungen zwischen den Staaten im Sicherheitsrat zum Teil konkret sichtbar werden. Es kann etwa im Sicherheitsrat häufig beobachtet werden, ob und wie ein Mitglied in einer kritischen Textverhandlungsphase sich mit einer der Konfliktparteien berät und das weitere Vorgehen abstimmt – auch die Konfliktparteien selbst haben bei den sogenannten »informellen Konsultationen«, bei denen häufig Textentscheidungen fallen, keinen Zutritt –, woraus sich interessante Aufschlüsse ergeben.)

○ Frankreich ist der wichtigste Befürworter irakischer Interessen im Sicherheitsrat und als zweitgrößter Waffenlieferant und Kreditgeber an Irak eindeutig Partei.

○ Die Sowjetunion fungiert als Hauptwaffenlieferant für Irak und ist dem Land durch einen Freundschaftsvertrag verbunden. Die Beziehungen zum revolutionären Regime in Teheran waren dagegen durch die gewaltsame Ausschaltung der kommunistischen Tudeh-Partei in Iran und die Einstellung der Erdgas-Lieferungen Irans an die Sowjetunion belastet worden. Da jedoch das politisch-strategische Potential Irans für die Sowjetunion langfristig wichtiger ist als dasjenige Iraks, hat sie sich in den Vereinten Nationen weniger deutlich als Frankreich zugunsten Iraks engagiert, um es sich mit keiner Seite endgültig zu verderben.

○ Erst recht mehrdeutig war und ist die Position der Vereinigten Staaten (was durch »Irangate« – den Skandal um die geheimen Sendungen militärischer Güter an Teheran – eindrucksvoll be-

stätigt wird), die nach außen hin neutral und im UN-Rahmen wenig aktiv auftraten. Wie auch immer die USA vor Ort mit Waffenlieferungen und anderem operiert haben mögen, in den Vereinten Nationen haben sie bis heute in entscheidenden Momenten immer wieder ihre Vorliebe für Irak unter Beweis gestellt, von der in Washington vor »Irangate« häufig gesprochen wurde. Lediglich bezüglich des Einsatzes chemischer Waffen haben die USA Besorgnis gezeigt und damit indirekt eine gewisse Aufgeschlossenheit für iranische Interessen an den Tag gelegt. Dadurch hatte der Generalsekretär insbesondere in dieser Frage einen erheblichen Handlungsspielraum.

○ Eine wirklich neutrale Position im Konflikt nahmen nur Großbritannien und China ein. China trat dabei stets mit großer Vorsicht und Zurückhaltung auf, während sich Großbritannien gelegentlich an der Ausbalancierung der Gewichte im Sicherheitsrat versuchte, um nach den darauf einsetzenden heftigen arabischen Reaktionen wieder für eine Weile davon Abstand zu nehmen.

○ Die Positionen der beteiligten nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats waren und sind zum Teil unterschiedlich. Die Mehrzahl hat wohl – wie auch die Bundesrepublik Deutschland – eine strikt neutrale Haltung im Konflikt eingenommen. Die nichtständigen Mitglieder haben sich jedoch, von einer Ausnahme (Resolution 582) abgesehen, stets mehr oder weniger im Griff der Ständigen Mitglieder befunden, die den nichtständigen Mitgliedern nicht nur ihr reales politisches, militärisches und wirtschaftliches Gewicht, sondern auch die besseren Kontakte und Informationsquellen inner- und außerhalb der Vereinten Nationen und die ungleich größere Erfahrung im Sicherheitsrat voraus haben. In kritischen Situationen hat sich dieses Potential schließlich doch stets durchgesetzt.

○ Zu bedenken ist außerdem, daß die arabischen Staaten dank einer Absprache zwischen der afrikanischen und der asiatischen Regionalgruppe gewissermaßen über einen permanenten Sitz im Sicherheitsrat verfügen, was die pro-irakische Tendenz im Rat nicht unwesentlich verstärkte.

Beide Konfliktparteien nehmen die Weltorganisation wichtig, was sich auch an der Entsendung hervorragender Botschafterpersönlichkeiten erkennen läßt. Der frühere und jetzige Ständige Vertreter Iraks, Ismat Kittani (1981/82 Präsident der 36. Generalversammlung), gehört zweifellos zu den einflußreichsten Männern in der New Yorker Zentrale der Vereinten Nationen. Auch der iranische Botschafter Khorassani hat sich Ansehen erworben. Das persönliche Format von Chefdelegierten spielt in dem sehr spezifischen diplomatischen Geschäft internationaler Organisationen oft eine ebenso große Rolle wie das Gewicht des Entsendestaates. Hier hat Irak allerdings als Mitglied der Arabischen Liga, die ihrerseits in der Bewegung der Ungebundenen über großen Einfluß verfügt, von vorneherein gegenüber Iran einen erheblichen Vorteil.

Während Irak über gute Beziehungen zur Sowjetunion verfügt und das Verhältnis zu den USA sich im Verlaufe des Konflikts zusehends verbesserte (unter anderem erfolgte die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen), blieben Irans Beziehungen zu den Großmächten durch das oft verletzend scharf geübte Prinzip der »negativen Äquidistanz« gespannt, und weder in der Islamischen Konferenz noch als Neuling unter den Ungebundenen kam Iran gegen das starke arabische Lager auf.

Ein weiterer gewichtiger Nachteil Irans war selbstverschuldet. Das Verhältnis zum Sicherheitsrat war wegen der Geiselnahme der US-Botschaftsangehörigen von Anbeginn belastet. Bei Kriegsausbruch war diese Frage noch ungelöst, und Iran hatte den Sicherheitsrat seit dessen Verurteilung der Geiselnahme im November 1979 boykottiert. Iran entschloß sich erst einige Wochen nach Kriegsausbruch zur aktiven Vertretung seiner Interessen vor dem Rat. Der als provozierend empfundene Auftritt von Ministerpräsident Rajai am 17. Oktober 1980 war nicht dazu angetan, den irakischen Startvorteil im Sicherheitsrat zu verringern.

Iran hat in der Folge nicht nur alle Beschlüsse des Rates abgelehnt, was aufgrund ihrer durchweg pro-irakischen Tendenz vielleicht verständlich gewesen wäre, sondern auch den Sicherheitsrat und dort vor allem seine Ständigen Mitglieder von Anfang an mit revolutionärer Nonchalance brüskiert und provoziert und dadurch die Sympathien nicht nur von Mitgliedern des Sicherheitsrats eingebüßt. Vom Auftritt des damaligen iranischen Ministerpräsidenten Rajai im Oktober 1980 im Sicherheitsrat war eben schon die Rede. Wenige Monate danach begann Iran einen Boykott des Sicherheitsrats in eigener Sache, der bis heute aufrechterhalten wird. (Allerdings spricht und verhandelt Iran seit 1985 wieder mit einem Großteil der Mitglieder des Rates und versucht so zusehends, seine Interessen vom Rande her wahrzunehmen.) Auch das Verhalten Botschafter Khorassanis ist gelegentlich kritisiert worden, da er des öfteren Pressekongressen nahezu zeitgleich mit Ratssitzungen über den Konflikt ansetzte und sich in Sitzungen des Sicherheitsrats zu anderen Themen (für die der Boykott nicht gilt) häufig zu Wort meldete, um dann den Sicherheitsrat als Institution und einen Teil seiner Mitglieder vehement zu attackieren. Zwar folgen viele Delegierte aus Staaten der Dritten Welt solchen Diatriben mit sichtlichem Vergnügen, empfinden aber andererseits ein starkes Unbehagen an der daraus resultierenden Abwertung des Sicherheitsrats, auf dessen Funktionsfähigkeit sie grundsätzlich großen Wert legen.

Sicherheitsrat: Entschlüsse und Erklärungen

Auf den Kriegsausbruch im September 1980 reagierte der Sicherheitsrat, nicht zuletzt auf Betreiben von Generalsekretär Waldheim, relativ rasch. Waldheim entschloß sich auf der Grundlage des Artikels 99 der Charta zu dem ungewöhnlichen Schritt, den Präsidenten des Sicherheitsrats schriftlich um die sofortige Einberufung des Rates zu ersuchen. Die Resolution 479 (Text: VN 5/1980 S.187), die erste der bisher sieben Entschlüsse, wurde am 28. September 1980 – nur sechs Tage nach Beginn der irakischen Invasion – einstimmig verabschiedet. Sie enthielt allerdings weder eine Aussage zum Aggressionsakt noch eine Aufforderung zum Rückzug auf die internationalen Grenzen. Irak konnte daher der Resolution zustimmen, während sie von Iran aus den genannten Gründen scharf zurückgewiesen

wurde. Diese Reaktion der Konfliktparteien hat sich bei allen folgenden Resolutionen wiederholt.

Nach der Resolution 479 verfiel der Sicherheitsrat in ein fast zweijähriges Schweigen, während sich der Generalsekretär durch seinen persönlichen Beauftragten Olof Palme um eine Vermittlung zwischen den Konfliktparteien bemühte. Im Frühsommer 1982 begann sich das Kriegsglück merklich zu wenden. Iran gelang in blutigen Gefechten die Rückeroberung der Stadt Khorramshar. Seine Truppen stießen im Zuge dieser Offensive erstmals auf irakisches Territorium vor. Während die Weltöffentlichkeit darauf verhalten reagierte, saß der Schock im arabischen Lager tief. (Der Fall Khorramshars hat offensichtlich die Terminierung der israelischen Invasion Libanons beeinflusst. Israel spekulierte darauf, daß die Wende im Golfkrieg einen Teil der arabischen Staaten stärker beschäftigen würde als der Libanon-Feldzug und sah somit einen günstigen Zeitpunkt dafür gekommen.) Was der Sicherheitsrat mit der Resolution 479 bei Kriegsausbruch für unnötig befunden hatte, war unter den veränderten militärischen Verhältnissen in der am 12. Juli 1982 ebenfalls einstimmig verabschiedeten EntschlieÙung 514 (Text: VN 6/1982 S.212) enthalten, nämlich ein Aufruf zum »Waffenstillstand und (zur) sofortige(n) Einstellung aller militärischen Operationen« – dagegen hatte die Resolution 479 die Konfliktparteien weit undeutlicher aufgefordert, »sofort jede weitere Gewaltanwendung zu unterlassen« – und vor allem eine Aufforderung zum Rückzug »an die international anerkannten Grenzen«, die nun erstmals seitens Irans überschritten worden waren.

Von 1982 an und insbesondere im Verlaufe des Jahres 1983 verschärfte sich der Konflikt, und die Kriegsführung nahm immer brutālere Formen an. Um sich der immer rascher aufeinander folgenden iranischen Offensiven zu erwehren, griff Irak mehr und mehr auf Mittel zurück, die Bestimmungen des humanitären Völkerrechtes verletzen: Angriffe auf zivile Ziele (Städtekrieg), Ausdehnung auf die zivile und neutrale Schifffahrt im Golf und immer massiverer Einsatz von chemischen Waffen. Von Irak wurde der Gebrauch dieser Mittel zunächst bestritten und nach zweifelsfreien Feststellungen diverser UN-Untersuchungsteams schließlich mit der Kriegslage gerechtfertigt. Auf Ersuchen Irans entsandte der Generalsekretär erstmals im Mai 1983 eine Mission von Militärexperten mit dem Auftrag in das Kriegsge-



Im Golfkrieg zwischen Irak und Iran ist ein Ende noch immer nicht abzusehen. Beide Volkswirtschaften sind schwer geschädigt, die Ölmilliarden werden im Krieg verheizt. Davon profitieren Waf-fenhändler und -lieferanten in aller Welt. Während aber Irak vor allem von der Sowjetunion und Frankreich stets reichlich belie-fert und von den arabischen Öl-staaten finanziell unterstützt wurde, hatte Iran erhebliche Nachschubprobleme – zumal sei-ne Streitkräfte zur Zeit des Schah überwiegend mit Material aus den Vereinigten Staaten ausgerüstet worden waren. Das Land mußte sich den Nachschub oft auf Um- und Schleichwegen besorgen und ist finanziell weitgehend auf sich allein gestellt; nur Libyen und Syrien stehen in dem Konflikt auf der Seite Teherans, freilich nicht uneingeschränkt. Im letzten Jahr haben die USA direkt oder über Israel Waffen und Ersatzteile ge-liefert, um – wie Präsident Reagan zunächst sagte – die Be-ziehungen zu Iran zu verbessern.

biet, Angriffe auf zivile Ziele zu untersuchen. Wie bei allen folgenden Entscheidungen handelte der Generalsekretär dabei unter Inanspruchnahme humanitärer Gründe. Er unterrichtete den Sicherheitsrat zwar vorab über seine Absichten, suchte aber mit Bedacht nicht um dessen ausdrückliche Billigung nach, um seinen eigenen Spielraum nicht selbst einzuengen. Der Sicherheitsrat selbst war lange Zeit nicht bereit, auf die irakischen Rechtsverletzungen zu reagieren. Schon der erste Versuch in diese Richtung, eine iranische Initiative zu einer Resolution über die Angriffe auf zivile Ziele, fand keine Unterstützung.

Ein besonders anschauliches Beispiel für das Verhalten des Sicherheitsrats und die dort wirkenden nationalen Interessen ist die Resolution 540 vom 31. Oktober 1983 (Text: VN 2/1984 S.72). Frankreich lieferte (nach späteren eigenen Angaben) Anfang Oktober 1983 Super-Etendard-Flugzeuge und Exocet-Raketen an Irak, die sich im Falkland-(Malwinen-)Konflikt bewährt hatten. Irak wollte damit den iranischen Öllexport auf den Schifffahrtswegen durch den Golf wirksamer treffen. Frankreich griff im Laufe des Oktober eine amerikanische Idee zu einer Resolution auf, welche die Häfen und Ölverladeeinrichtungen im Golfgebiet von der Kriegsführung ausnehmen und dadurch Irak die Wiederaufnahme seiner Ölporte durch den Golf ermöglichen sollte. Der irakische Ölhafen Fao war nämlich zu Kriegsbeginn zerstört worden und konnte wegen der Frontnähe danach nicht wieder aufgebaut werden. Dieser Sachverhalt lag der Resolution 540 zugrunde, durch die Iran praktisch vor die Alternative gestellt wurde, Irak den Wiederaufbau seiner Ölhäfen zu gestatten oder andernfalls mit einer erheblichen Beeinträchtigung seiner eigenen Ölporte rechnen zu müssen. Da sich nämlich Iran auf die Resolution 540 nicht einließ, erhielt Irak eine Rechtfertigung für die Auslösung des ›Tankerkrieges‹ gegen die zivile Schifffahrt im Golf mit Hilfe der neuen französischen Waffen. Festzuhalten ist, daß die Resolution 540 dritte Staaten dazu aufforderte, »alle Handlungen zu unterlassen, die zu einer weiteren Eskalation und Ausweitung des Konflikts führen können«.

Etwas ungewöhnlich war auch die Art und Weise, in der die Resolution am letzten Tag der jordanischen Präsidentschaft – der Vorsitz im Sicherheitsrat wechselt monatlich unter den Mitgliedern, am 1. November übernahm ihn das im Konflikt strikt neutrale Malta – verabschiedet wurde. Die Mitglieder des Sicherheitsrats waren in diesen Tagen durch mehrere Nachtsitzungen zur Grenada-Invasion physisch erschöpft und zeigten zunächst wenig Neigung, eine Entscheidung mit so ersichtlich weitreichenden Konsequenzen unter Zeitdruck zu treffen. Die daran interessierten Mächte setzten sich jedoch durch. Dabei fiel ein informeller iranischer Gegenentwurf (die erste iranische Aktivität am Rande des Sicherheitsrats seit Beginn des iranischen Boykotts) unter den Tisch. Auf Grund des Inhalts und mancher Formulierungen war durchaus zweifelhaft, ob es sich dabei um ein ernsthaftes iranisches Verhandlungsangebot handelte. Einige Ratsmitglieder bedauerten es jedenfalls ausdrücklich, daß für eine Auslotung des iranischen Textes keine ausreichende Gelegenheit bestanden habe.

Nachdem Iran nach Beginn des ›Tankerkrieges‹ seinerseits zu Angriffen auf saudiarabische und kuwaitische Tanker übergegangen war – beide Staaten exportieren Öl für Irak –, reagierte der Sicherheitsrat mit der Resolution 552 vom 1. Juni 1984 (Text: VN 5/1984 S.177f.), in der nur die Angriffe auf die »auf dem Weg zu oder von kuwaitischen und saudiarabischen Häfen« befindlichen Schiffe verurteilt wurden.

Auch den Beschlüssen des Sicherheitsrats zum Einsatz chemischer Waffen durch Irak, der zwischen 1984 und 1986 von mehreren vom Generalsekretär entsandten UN-Untersuchungsteams festgestellt worden war, ist die Interessenlage deutlich anzumerken. Der Sicherheitsrat verabschiedete dazu lediglich mehrere *Erklärungen*, während eine *Resolution* als weit gewichtigere Beschlußform nie zustandekam. Nach langem Ringen wurde Irak erst im März 1986 in einer dieser Erklärungen (S/17932; Text: VN 2/1986 S.83) namentlich genannt. Konkrete Maßnahmen zur Einhaltung des einschlägigen Genfer Protokolls

von 1925 (Verbot des Einsatzes chemischer Waffen) hat der Sicherheitsrat bisher nicht erwogen.

Initiativen von Generalsekretär und nichtständigen Ratsmitgliedern

Dagegen gelang es dem Generalsekretär, zwischenzeitlich die Brutalität der Kriegsführung zu mildern. Das von ihm vorgeschlagene Moratorium der Angriffe auf zivile Ziele, das vom Juni 1984 bis März 1985 von beiden Konfliktparteien eingehalten wurde (bis es von Irak im Verlauf einer neuerlichen iranischen Offensive gebrochen wurde), ist der bisher einzig konkrete Erfolg seiner oder irgendwelcher sonstiger Vermittlungsbemühungen geblieben.

Die intensiven Bemühungen des Generalsekretärs um eine Beendigung des Krieges und die Herbeiführung einer umfassenden friedlichen Lösung des Konflikts, um die sich im Widerspruch zu den Zielsetzungen der Charta weder der Sicherheitsrat als Institution noch die dort maßgeblichen Ständigen Mitglieder bemüht haben, gipfelten in einen Acht-Punkte-Plan, über den er am 28. März 1985 den Sicherheitsrat in informellen Konsultationen unterrichtete (vgl. UN Doc. S/17097). Bei seinem Besuch in Teheran am 7. April 1985 erörterte Pérez de Cuéllar seinen Plan mit der iranischen Führung. Laut iranischen Mediendarstellungen enthielt er folgende Punkte:

- > Ziel: Beendigung der Feindseligkeiten (zu diesem Zweck Ausarbeitung von Vorschlägen zu den dem Konflikt zugrundeliegenden Fragen durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen);
- > Wiederherstellung des Moratoriums vom 12. Juni 1984 mit dem Verzicht auf Angriffe gegen zivile Ziele;
- > Schutz der Zivilluftfahrt;
- > kein Einsatz chemischer Waffen;
- > Schutz der zivilen Seeschifffahrt im Golf;
- > Wiederaufbau und Betrieb der Häfen und Ölverladeeinrichtungen;
- > Kriegsgefangenen austausch;
- > Verpflichtung beider Parteien auf die Durchführung dieser Vereinbarungen und zu Gesprächen über weitere Maßnahmen zur Normalisierung der Lage.

Die Reise des Generalsekretärs nach Teheran und Bagdad im April 1985 ergab, daß eine Einigung auf dieser von ihm mit großer Anstrengung und Sorgfalt ausgearbeiteten Grundlage nicht möglich war. Iran bestand auf der Einhaltung der Konventionen zum humanitären Völkerrecht unabhängig von einem Waffenstillstand. Für die Beendigung der Feindseligkeiten stellte Teheran zwei Bedingungen: die Verurteilung des Aggressors und die Zahlung von Reparationen. Irak stimmte hingegen Maßnahmen zur Linderung von Kriegswirkungen nur in Verbindung mit einem umfassenden Waffenstillstand, vollständigem Gefangenaustausch und gegenseitigem Truppenrückzug zu. Seit dem Scheitern des Acht-Punkte-Plans des Generalsekretärs hat sich die Kriegsführung weiter intensiviert und der Generalsekretär hat seither zumindest zeitweise sichtlich resigniert.

Die iranische Offensive vom Februar 1986, die zur Überquerung des Schatt-el-Arab und der Eroberung der Halbinsel Fao führte und somit einen wichtigen Kriegseinschnitt darstellt, löste im Sicherheitsrat dramatische Entwicklungen aus, die im Endresultat, der Resolution 582 vom 24. Februar 1986 (Text: VN 2/1986 S.82f.), einen eher unscheinbaren Niederschlag fanden.

Im Mittelpunkt stand dabei die Kriegsschuldfrage, die seit Beginn des Krieges die wichtigste einzelne Frage bei der Behandlung des Konflikts in den Vereinten Nationen und der Suche nach einer friedlichen Lösung darstellt. Irak hatte sich besonders in der ersten Zeit nach Kriegsausbruch durch eine Vielzahl von Dokumentationen um den Nachweis bemüht, daß der Krieg durch gezielte iranische Grenzverletzungen am 4. September 1980 ausgelöst worden sei und die nachfolgenden irakischen Handlungen lediglich Akte in Ausübung des Selbstverteidi-

gungsrechtes gewesen seien. Heute kann wohl unbestritten festgestellt werden, daß die irakische Darstellung in der wenig iranfreundlichen internationalen Öffentlichkeit geringen Glauben gefunden hat. Auch in den Vereinten Nationen überwiegt deutlich die Auffassung, daß Irak den Krieg am 22. September 1980 mit einer Invasion Irans begann. Ihr Hauptziel dürfte die Annektion der iranischen Ölprovinz Khusistan gewesen sein, die damals über eine arabische Bevölkerungsmehrheit verfügte (daher die irakische Bezeichnung ›Arabistan‹ für die Provinz). Die irakische Hoffnung auf eine aktive Unterstützung der Invasion durch diese iranischen Araber erfüllten sich ebenso wenig wie später die iranischen Erwartungen bezüglich eines Abfalles der irakischen Schiiten (die mit rund 55 vH die Bevölkerungsmehrheit in Irak ausmachen) von Bagdad und dem Baath-Regime Saddam Husseins.

Irans Politik in den Vereinten Nationen zielte vom Ausbruch des Konflikts an auf eine klare Feststellung der irakischen Aggression durch die internationale Gemeinschaft. Angesichts der geschilderten Mehrheitsverhältnisse bestand dafür bis zum Februar 1986 nicht die geringste Aussicht im Sicherheitsrat, da sich Irak einer solchen Feststellung vehement widersetzte.

Mit der durch die Überquerung des beträchtlichen natürlichen Hindernisses Schatt-el-Arab und der Eroberung der Halbinsel Fao durch iranische Truppen im Februar 1986 geschaffenen neuen militärischen Situation änderte sich auch die politische Lage in den Vereinten Nationen für kurze Zeit. Als der Sicherheitsrat erneut mit dem Konflikt befaßt wurde, entschloß sich eine kleine Gruppe ungebundener Sicherheitsratsmitglieder (Trinidad und Tobago, Madagaskar und Ghana) zu dem Versuch, in den Resolutionstext eine Formulierung aufzunehmen, welche Irak die Schuld am Ausbruch des Konflikts gab. Die Gruppe konsultierte in einer zweiten Phase weitere nichtständige Ratsmitglieder und in einer dritten schließlich sämtliche nichtständigen Mitglieder, wobei sich die ursprünglich beabsichtigte Textformulierung mehrfach änderte und sich der Trend zu ihrer Abschwächung schließlich durchsetzte.

Das äußerst Ungewöhnliche des Vorgangs bestand darin, daß die Ständigen Mitglieder tagelang von diesen Konsultationen ausgeschlossen blieben. Sie verfolgten diesen demonstrativen Aufstand der nichtständigen Mitglieder (die als solche an den früheren Ratsresolutionen nicht beteiligt gewesen waren) teilweise mit offenem Unmut. Das Spiel war jedoch nicht durchzuhalten. Die Ständigen Mitglieder waren nicht auf Dauer von den Konsultationen auszuschließen – und sobald sie einbezogen waren, setzte sich rasch eine Formulierung durch, die auch der Irak akzeptieren konnte. Sie lautete in Ziffer 1 der Resolution 582: Der Sicherheitsrat »beklagt die ersten Handlungen, die den Konflikt zwischen Irak und Iran ausgelöst haben, und beklagt das Andauern des Konflikts«.

Bei näherem Hinsehen stellte sich zudem heraus, daß das Ständige Mitglied Großbritannien einen beträchtlichen Anteil an der Initiative der nichtständigen Mitglieder unter Führung der Ungebundenen hatte. Großbritannien hatte es jedoch mit Rücksicht auf seine Beziehungen zu den arabischen Staaten vorgezogen, dabei nicht offen in Erscheinung zu treten. Mit Bulgarien war zudem ein nichtständiges Mitglied an dem ›Aufstand‹ beteiligt, das dafür zuvor vermutlich die sowjetische Zustimmung erhalten hatte. Auch in diesem Fall war also das Geschehen nicht unwesentlich von Ständigen Mitgliedern bestimmt worden, die in der spezifischen Situation an einer Resolution interessiert waren, die unter Umständen zu einem Gegengewicht zu früheren Beschlüssen des Rates hätte werden können.

Iran erkannte zwar »gewisse positive Elemente« in der Resolution 582, sah aber die Formulierung in Ziffer 1 als bei weitem nicht ausreichend an und bestand auf einer expliziten »Verurteilung der irakischen Aggression« als Voraussetzung für eine Korrektur des iranischen Verhältnisses zum Sicherheitsrat. Da es zu einem solchen Beschluß des Rates bisher nicht gekommen ist, müssen alle Mutmaßungen blanke Spekulation bleiben, inwieweit dadurch eine friedliche Lösung des Konflikts eingeleitet

werden könnte. Einige asiatische Delegationen in New York, welche die iranische Mentalität besser zu verstehen glauben, sind der Ansicht, daß eine solche Feststellung tatsächlich Iran zu einer Beendigung des Krieges bringen könnte. Skeptiker, wie sie sich insbesondere unter den Ständigen Mitgliedern finden, sind davon überzeugt, daß Iran eine Verurteilung Iraks lediglich zur diplomatischen Isolierung Saddam Husseins nutzen und erst recht jegliche Verhandlungen mit einem dann quasi international gebrandmarkten ›Kriegsverbrecher‹ ablehnen würde. Für beide Versionen lassen sich gewiß bestätigende Anzeichen in Teheran finden. Sicherlich würde eine Verurteilung Iraks in Teheran der (vereinfacht gesprochen) ›Friedenspartei‹ Auftrieb gegenüber der ›Kriegspartei‹ geben. Wozu dies allerdings letztlich führen würde, muß ungewiß bleiben.

Es hat den Anschein, daß die jüngste iranische Offensive ›Kerbela V‹, die erstmals Basra, die zweitgrößte irakische Stadt, in unmittelbare Gefahr brachte, einen weiteren Einschnitt auch im politisch-diplomatischen Ringen darstellt und zu einer ›Wende‹ gegenüber der Resolution 582 führen könnte.

In einer Pressekonferenz am 13. Januar 1987 lancierte Pérez de Cuéllar den Gedanken einer Sitzung des Sicherheitsrats auf der Ebene der Außenminister. Eine solche Sitzung könne vielleicht auch zur Beendigung der militärischen Unterstützung für die beiden Konfliktparteien führen (offenbar schwebt dem Generalsekretär dabei eine Selbstverpflichtung der Ratsmitglieder zur Einstellung von Waffenlieferungen vor). Zugleich wies er darauf hin, daß sein Acht-Punkte-Plan immer noch auf dem Tisch liege, da er von beiden Seiten nicht zurückgewiesen worden sei. Bei seiner Ansprache vor der Islamischen Konferenz am 26. Januar 1987 in Kuwait sprach sich der Generalsekretär für einen Waffenstillstand und einen neuen Ansatz des Sicherheitsrats aus. Er trat für eine Abkehr von Resolutionen mit lediglich appellierendem Charakter ein und deutete an, daß nunmehr ein handlungsorientiertes Verhalten erforderlich sei. Der Generalsekretär ventilierte insbesondere den Gedanken an ein unabhängiges Tribunal als Ad-hoc-Gremium zur Klärung der Kriegsschuldfrage, dessen Spruch schon vorab von beiden Konfliktparteien akzeptiert werden müßte. Zugleich müßten sich die Parteien zur Aufnahme von Gesprächen über alle offenen Fragen mit Perspektive auf Beendigung des Krieges verpflichten.

Auch an der diplomatischen Front sind die Dinge in den letzten Wochen in Bewegung geraten. Kommentare führender westlicher Presseorgane (so der ›Financial Times‹ vom 2. Februar unter der vielsagenden Überschrift ›Case for Iran arms embargo‹ und der ›New York Times‹ vom 7. Februar), die gute Hintergrundinformationen vermuten lassen, deuten darauf hin, daß im Kreise der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats ungewöhnlich drastische Schritte erwogen werden, um Iran zu einem Waffenstillstand zu veranlassen. Anderenfalls müßte das Land mit gewissen Zwangsmaßnahmen rechnen. Der Artikel ›The Marshes of Mesopotamia‹ der ›New York Times‹ vom 7. Februar spricht von verstärkten Waffenlieferungen an Irak im Gegenzug für den Abgang Saddam Husseins. Bisher haben diese Überlegungen offenbar noch keine konkreten Ergebnisse gezeitigt. Wie hier dargestellt, gehen auch unter den Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats die politischen Interessen und daraus resultierende Vorstellungen über eine Lösung (oder auch eine vielleicht nicht unerwünschte Perpetuierung) des Konflikts auseinander. Für die Großmächte sind die Vereinten Nationen ein Forum unter anderen, und die Entwicklungen im Sicherheitsrat könnten – wie ›Irrigate‹ zeigt – schnell von anderen Erwägungen überholt werden. Eher dürften dagegen die Konfliktparteien selbst ein Interesse daran haben, sich zur Ausarbeitung einer Lösung des Instrumentariums der Vereinten Nationen zu bedienen, wenn dies ihrem tatsächlichen politischen Willen entsprechen sollte.

Der Generalsekretär, der von Beginn des Konflikts an das ungeschmälerte Vertrauen beider Streitparteien besitzt, dürfte dann am ehesten in der Lage sein, eine solche Lösung auszuarbeiten.