Doppelte Eindämmung im Sicherheitsrat

Die USA und Irak im diplomatischen Vorfeld des Krieges

SEBASTIAN GRAF VON EINSIEDEL · SIMON CHESTERMAN

Spätestens als Streitkräfte der Vereinigten Staaten im Verbund mit dem Allianzpartner Großbritannien und unter symbolischer Beteiligung Australiens und Polens am 20. März die Kriegshandlungen gegen Irak eröffneten, schien der erste Kollateralschaden bereits festzustehen: er traf den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und das System der kollektiven Sicherheit, dessen Dreh- und Angelpunkt er ist. Noch im letzten November hatte der Rat einen großen Augenblick erlebt, als er nach sechs Wochen harter Verhandlungen einstimmig Resolution 1441(2002) verabschiedete, in der Irak eine »letzte Chance« eingeräumt wurde, »seinen Abrüstungsverpflichtungen ... nachzukommen«. Die Einigkeit war jedoch nicht von Dauer, und in den darauffolgenden Monaten taten sich mit Blick auf Irak innerhalb des Rates tiefe Gräben auf. Trotz intensiver Bemühungen gelang es den USA und ihren Partnern nicht, die notwendigen Stimmen für eine kriegslegitimierende Resolution im Sicherheitsrat aufzubringen, und die ›Operation Iraqi Freedom‹ wurde ohne ein Mandat der UN begonnen.

I. Der Weg zur Resolution 1441(2002)

Seit der Invasion Kuwaits im August 1990 war Irak ein zentrales Thema des Sicherheitsrats. Ein neues Kapitel wurde jedoch nach dem 11. September 2001 aufgeschlagen, als überall die politischen Koordinaten neu festgelegt wurden. Die veränderte Haltung gegenüber Bagdad läßt sich bei drei verschiedenen Gruppen von Akteuren beobachten: bei den USA selbst, bei den fünf Ständigen und bei den zehn nichtständigen Mitgliedern des Rates.

Irak in der US-internen Debatte

Eine Gruppe einflußreicher neokonservativer ›Falken‹, die heute inner- und außerhalb der Regierung von Präsident George W. Bush eine wichtige Rolle spielt, suchte bereits seit Ende der neunziger Jahre Druck auf die Regierung Clinton auszuüben mit dem Ziel, das Regime des Saddam Hussein notfalls mit militärischer Gewalt zu entfernen[1]. Angeführt wurde sie vom heutigen Vizepräsidenten Richard B. Cheney, dem gegenwärtigen Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und seinem Stellvertreter Paul Wolfowitz sowie von Richard Perle, der bis vor kurzem dem Beratungsorgan des Verteidigungsministeriums vorstand. Bereits einen Tag nach den Anschlägen des 11. September 2001 argumentierten diese zu Beginn des Jahres in hochrangige Regierungsämter aufgerückten Falken in einer Sitzung des Nationalen Sicherheitsrats, man solle doch die Gelegenheit beim Schopfe packen und im neuausgerufenen »Krieg gegen den Terrorismus« Irak ganz oben auf die Prioritätenliste setzen[2]. Wolfowitz und andere erklärten, die größte Gefahr für die Vereinigten Staaten gehe nicht von Afghanistan aus, sondern von Irak. Der Stellvertretende Verteidigungsminister äußerte gar die Vermutung, daß das Regime des Saddam Hussein hinter den jüngsten Attentaten stehe. Außenminister Colin Powell riet jedoch im Hinblick auf den Mangel an Beweisen, die fehlende Unterstützung durch die amerikanische Bevölkerung und den zu erwartenden Widerstand der Verbündeten davon ab, sich auf Bagdad zu kaprizieren. Das Irak-Thema wurde deshalb vorerst auf Sparflamme gehalten.

Ermutigt durch den raschen militärischen Sieg über die Taliban in Afghanistan, setzte man Irak jedoch bald wieder auf der Tagesordnung nach oben. Laut Richard Haass, Leiter des politischen Planungsstabs im US-Außenministerium, fiel die endgültige Entscheidung zugunsten eines Krieges gegen Irak im Frühsommer des letzten Jahres[3]. Die Auseinandersetzung innerhalb der US-Regierung verlagerte sich daraufhin von der Frage, ob man das Regime Saddams militärisch entwaffnen solle, auf die Frage, ob man hierfür die Unterstützung der Vereinten Nationen einholen solle oder nicht.

Während die Falken versuchten, die Regierung für eine unilaterale Militäraktion gegen Bagdad zu gewinnen, scharten sich die Verfechter einer eher multilateralen Vorgehensweise um Außenminister Powell und Vize-Außenminister Richard Armitage. Diese argumentierten, ein Krieg gegen Irak berge derart gewaltige Herausforderungen und Risiken, daß eine unilaterale Militäraktion schlicht nicht durchführbar sei. Die USA bräuchten Koalitionspartner, und um diese zu gewinnen, müsse der Sicherheitsrat einbezogen werden. Anfang August versicherte Powell Präsident Bush in einer Unterredung, daß er die meisten Länder, vor allem Frankreich, für einen Krieg gegen Irak hinter sich bringen könne. Mitte August setzten sich schließlich die Argumente des Powell-Lagers beim Präsidenten durch, und dieser hielt am 12. September 2002 eine Rede vor der UN-Generalversammlung, in der er die Bereitschaft der USA erklärte, »zur Bewältigung der gemeinsamen Aufgaben mit dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten«[4].

Warum entschieden sich die Vereinigten Staaten – hin und wieder ironisch bezeichnet als »das eine Ständige Mitglied« des Rates (Permanent One, P-1) –, den Sicherheitsrat einzubeziehen? Zwei Erklärungen bieten sich an. Die erste, weitgehend akzeptierte Interpretation ist, daß die USA eingesehen hatten, daß ihre Verbündeten in Europa sowie im Nahen und Mittleren Osten einer Aktion gegen Irak ohne den Segen der Vereinten Nationen aller Wahrscheinlichkeit nach nicht gern zustimmen würden. Politisch und wirtschaftlich war solch eine Unterstützung von größerer Bedeutung als auf militärischem Gebiet, auf dem die USA an einer über eine symbolische Zusammenarbeit hinausgehenden Mitwirkung ohnehin nicht besonders interessiert waren. Aber die politische Unterstützung würde sie in die Lage versetzen, einen großen Teil der durch einen Konflikt und den Wiederaufbau Iraks entstehenden Kosten auf die Verbündeten umzulegen (wie nach dem Zweiten Golfkrieg von 1991 geschehen).

Eine zweite Erklärung läßt sich in der amerikanischen Innenpolitik finden. Sämtliche Meinungsumfragen zeigten, daß die große Mehrheit der Bevölkerung eine multilaterale Vorgehensweise befürwortete. Dennoch gingen die Meinungen innerhalb der Regierung deutlich darüber auseinander, ob es sich lohne, das komplizierte Verfahren im Sicherheitsrat auf sich zu nehmen. Anscheinend konnte Powell seine Kollegen Ende August 2002 davon überzeugen, daß es nicht viel zu verlieren gebe, wenn man den Sicherheitsrat einschalten würde. Die Tatsache, daß Mitte August eine Reihe hochrangiger Außenpolitiker aus dem republikanischen Lager öffentlich vor den Gefahren eines unilateralen Vorgehens warnte, mag für die schließlich erfolgte Entscheidung, auf dem Weg nach Bagdad den Umweg über New York zu nehmen, ausschlaggebend gewesen sein.

Die fünf Ständigen Mitglieder

Die Entscheidung der USA, den Rat in New York einzuschalten, rückte diesen in den Mittelpunkt der Irak-Diskussion. Obwohl die Regierung in Bagdad nur wenige Tage nach der Rede von Präsident Bush vor der Generalversammlung die Rückkehr der Waffeninspekteure in ihr Land bedingungslos akzeptierte, bestanden die Vereinigten Staaten und Großbritannien auf einer neuen Resolution, die die Grundlage für ein verstärktes Inspektionsregime bilden sollte.

Irak und der Sicherheitsrat

Vom 2. August 1990 zum 11. September 2001

Gerade erst zwei Jahre ruhten die Waffen im Ersten Golfkrieg*, als die Truppen Iraks am 2. August 1990 in Kuwait einfielen; wenige Tage später wurde das Emirat annektiert. Es dauerte dann fast vier Monate, bis sich im Sicherheitsrat ein Konsens über den Einsatz militärischer Gewalt zur Befreiung Kuwaits fand. Am 29. November wurde Resolution 678 mit 12 Ja-Stimmen gegen zwei Nein (Jemen und Kuba) bei einer Enthaltung (China) angenommen. Im operativen Teil der Entschließung bevollmächtigte der Sicherheitsrat jene »Mitgliedstaaten, die mit der Regierung Kuwaits kooperieren, ... alle erforderlichen Mittel einzusetzen«, um die Unabhängigkeit Kuwaits und »den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in dem Gebiet wiederherzustellen«. Auf die bemerkenswerte Reichweite der Formulierungen wurde während der Debatten kaum eingegangen.

Resolution 678(1990) war die Grundlage eines militärischen Vorgehens gegen Irak. Die Umsetzung war abhängig von der Bereitschaft einiger Staaten, eine militärische Operation durchzuführen (und zu finanzieren); diesen Staaten wurde weitreichende Entscheidungsfreiheit verliehen, wann und wie die aufgeführten Ziele erreicht werden sollten. Die Beteiligung des Rates wurde begrenzt auf die vage Bitte, ihn über die im Einklang mit der Resolution ergriffenen Maßnahmen »regelmäßig ... zu unterrichten«. Ein Zeitpunkt, an dem die Ermächtigung auslaufen sollte, wurde nicht angegeben.

Nachdem Saddam Hussein die vernichtende militärische Niederlage des Zweiten Golfkriegs wider Erwarten politisch überlebt hatte, wurde Irak teils vom Sicherheitsrat, teils durch unilaterale Handlungen der Golfkriegskoalition ein Eindämmungsregime auferlegt, welches aus Waffenkontrollen und Flugverbotszonen bestand; ein Handelsembargo war schon vier Tage nach dem irakischen Überfall mit Resolution 661 verhängt worden. In den Jahren 1991 und 1992 etablierten die Vereinigten Staaten, unterstützt von Frankreich und Großbritannien, nacheinander zwei Flugverbotszonen im Norden und Süden Iraks, vorgeblich als Schutzmaßnahme für die kurdischen und schiitischen Bevölkerungsteile. Die südliche Flugverbotszone wurde im September 1996 ausgeweitet, was Frankreich dazu veranlaßte, sich zunächst zu weigern, in der ausgedehnten Zone Patrouillen zu fliegen, und sich etwas später ganz von dieser Art der Überwachung zurückzuziehen. Die Flugverbotszonen blieben über das ganze Jahrzehnt hinweg kontrovers, wurden vom Sicherheitsrat aber nicht direkt in Frage gestellt.

Das weltweite Handelsembargo vom August 1990 blieb nach dem Krieg in Kraft. Die Aufhebung der Sanktionen wurde an die Erfüllung der in Resolution 687 niedergelegten Bedingungen geknüpft. Diese Entschließung, die die Bedingungen des Waffenstillstands festlegte, schrieb auch die Zerstörung aller Massenvernichtungswaffen Iraks vor, ferner die Entfernung aller ballistischen Raketen mit einer Reichweite von über 150 Kilometern sowie die Entsendung von Inspekteuren einer UN-Sonderkommission (UNSCOM) und der IAEA, um die Einhaltung der Vereinbarungen vor Ort zu kontrollieren.

In den folgenden Jahren wurde der Irak-Konsens im Sicherheitsrat immer brüchiger. Sowohl die Sanktionen als auch das Inspektionsregime verloren in der Sicht vieler Staaten an Legitimität und wurden zunehmend unterminiert – nicht zuletzt durch Handlungen einiger Ständiger Mitglieder des Rates.

Ernsthafte Spannungen zwischen den fünf Ständigen Mitgliedern wurden 1994 erkennbar, als sich Frankreich und Rußland für einen Zeitplan zur Aufhebung der Sanktionen aussprachen. Viele Beobachter interpretierten das als ersten Schritt dieser beiden Staaten, später auch Chinas, gemeinsam das Sanktionsregime aufzuweichen. Die französische und die russische Regierung erklärten ihre Haltung mit Hinweis auf die humanitären Auswirkungen der Sanktionen im Lande. Doch spielten Geschäftsinteressen zweifellos ebenfalls eine Rolle. Irak stand bei Paris und Moskau mit jeweils schätzungsweise 8 Mrd Dollar in der Kreide – und ohne Aufhebung der Sanktionen war eine Schuldenrückzahlung höchst unwahrscheinlich.

Weitere Entwicklungen, die den internationalen Konsens untergruben, waren die schwindende Beliebtheit der aggressiven Taktik der UNSCOM sowie Berichte über kompromittierende Verbindungen von Mitarbeitern der Kommission zum US-Geheimdienst. Diese Auseinandersetzung fand schließlich ihren Höhepunkt in der Operation ›Wüstenfuchs‹ im Dezember 1998, als US-Amerikaner und Briten gemeinsam viertägige Bombenangriffe gegen angebliche Waffenarsenale Iraks flogen. Der Bombenangriff, der ohne Zustimmung der UN erfolgte, versetzte der Koalition des Zweiten Golfkriegs den Todesstoß und bedeutete das Ende der gemeinsamen Irak-Linie des Sicherheitsrats.

›Desert Fox‹ ging einher mit dem Rückzug der UNSCOM aus Irak sowie der Aufkündigung der Kooperation durch die Regierung in Bagdad. In den folgenden Jahren griffen amerikanische und britische Kampfflugzeuge regelmäßig Ziele in Irak an – 400 nur in der Zeit von Januar bis August 1999. Während Washington und London die Operation vom Dezember 1998 noch halbwegs glaubwürdig mit dem Hinweis auf eine nach wie vor bestehende Autorisierung durch Resolution 678 rechtfertigen konnten, waren die völkerrechtlichen Begründungsversuche für die kontinuierlichen Attacken in den Flugverbotszonen widersprüchlich und nur wenig überzeugend. Offiziell wurden diverse Resolutionen des Sicherheitsrats ebenso angeführt wie das Selbstverteidigungsrecht unter Art. 51 der UN-Charta und ein Recht auf humanitäre Intervention**. Die übrigen Ratsmitglieder machten jedoch öffentlich deutlich, daß sie diese Argumentationen nicht akzeptierten.

Die Kluft im Sicherheitsrat in dieser Frage blieb bis zum 11. September 2001 bestehen, als die Vereinigten Staaten als Reaktion auf die Terrorschläge gegen New York und Washington das Thema Irak wieder in den Mittelpunkt des Weltinteresses rückten.

---

* Siehe zu den Vermittlungsbemühungen der Vereinten Nationen in dem äußerst blutigen Waffengang zwischen Irak und Iran Herbert Honsowitz, Markt und Makler der Interessen. Sicherheitsrat und Generalsekretär: Versuche zur Beilegung des Golfkriegs, VN 1/1987 S. 6ff., und Rémy Gorgé, Zwischen ›arabischer Wiedergeburt‹ und ›islamischer Revolution‹. Mit Olof Palme in Irak und Iran, VN 1/1987 S. 11ff. Mit Resolution 598 v. 20.7.1987 (Text: VN 6/1987 S. 217) verlangte der Sicherheitsrat von beiden Seiten die Feuereinstellung, die aber erst im August 1988 erfolgte.

** Christine Gray, From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq, European Journal of International Law, Bd. 13, Nr. 1 (2002); Rabinder Singh / Alison Macdonald, Legality of use of force against Iraq, Legal Opinion for Public Interest Lawyers On behalf of Peacerights, London, September 2002, im Internet unter: http://www.lcnp.org/global/IraqOpinion10.9.02.pdf.

Verhandlungen über eine solche Resolution wurden anfangs außerhalb des Sitzungssaales des Rates und ausschließlich unter den Ständigen Mitgliedern (Permanent Five, P-5) geführt. Viele der zehn gewählten nichtständigen Mitglieder (Elected Ten, E-10) bekamen die ersten konkurrierenden Entwürfe, die unter den Vetomächten seit dem 25. September 2002 zirkulierten, offiziell niemals zu Gesicht. Unter den P-5 wurde sofort wieder die in Sachen Irak altbekannte Trennlinie zwischen den USA und Großbritannien auf der einen und Frankreich und Rußland auf der anderen Seite sichtbar, wobei China in einer abwartenden Haltung verweilte und sich kaum in die Debatte einbrachte.

Die USA wollten den Konsens unter den P-5, bevor ein Entwurf einem größeren Kreis des Rates vorgelegt werden sollte. Sie traten energisch für eine ›robuste‹ Resolution ein – mit erzwungenen Waffeninspektionen und einer automatischen Genehmigung zum Einsatz von Gewalt, sollte Irak die Vereinbarungen nicht einhalten. Großbritannien stand voll und ganz hinter der amerikanischen Position. Londons Diplomaten überließen ihren amerikanischen Kollegen die Verhandlungsführung und konzentrierten sich derweil darauf, den gemeinsamen Standpunkt vor der Öffentlichkeit zu verteidigen und die von den Verhandlungen ausgeschlossenen E-10 zu beschwichtigen. Der britische Premierminister und sein Außenminister griffen an einigen zentralen Punkten in die Verhandlungen ein, um eine Brücke zu Frankreich und Rußland zu schlagen. Der Resolutionsentwurf von Anfang Oktober 2002[5] sah vor, daß im Falle weiterer Verstöße Iraks gegen seine Verpflichtungen die UN-Mitgliedstaaten ermächtigt sind, »alle erforderlichen Mittel einzusetzen, ... um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in dem Gebiet wiederherzustellen«.

Frankreich (unterstützt von China, Guinea, Irland, Kamerun, Mauri-

tius, Mexiko, Rußland und Syrien) argumentierte zunächst, daß die Überwachungs-, Verifikations- und Inspektionskommission der Vereinten Nationen (UNMOVIC), die die Sonderkommission der Vereinten Nationen (UNSCOM) 1999 abgelöst hatte, auf der Grundlage früherer Resolutionen zurückkehren könne. Doch am 3. Oktober 2002 erklärte Hans Blix, der Chef der UN-Waffeninspekteure, vor dem Sicherheitsrat, daß ein neues und verstärktes Mandat in der Tat seine Arbeit erleichtern würde; die Opposition gegen eine neue Resolution verstummte. Motiviert durch das Bestreben, die Rolle des Rates gemäß der Charta aufrechtzuerhalten und damit Frankreichs Mitspracherecht in Fragen von Krieg und Frieden zu bekräftigen, lenkte Paris schließlich ein, um anschließend die diplomatische Gegenoffensive bei der Überarbeitung des amerikanischen Resolutionsentwurfs anzuführen. Das Hauptaugenmerk lag dabei auf der Streichung der Formulierungen, die einem automatischen Kriegsauslöser (trigger) gleichkamen. Zwar bereitete Frankreich einen alternativen Entwurf vor, sah aber davon ab, diesen dem Rat vorzulegen. Der amerikanische Botschafter John Negroponte hatte seinem französischen Amtskollegen Jean David Levitte deutlich gemacht, daß dies als »Kriegserklärung« interpretiert würde. Der größte Unterschied zur amerikanischen Position war die Auslassung von Formulierungen wie »alle erforderlichen Mittel«; statt dessen sollte es einen Prozeß mit zwei Resolutionen geben.

Viele Diplomaten und Analytiker sind sich darin einig, daß Frankreich seine Karten in dieser Phase der Irak-Verhandlungen gut ausgespielt hat. Einerseits habe es den USA wichtige Konzessionen abringen können, andererseits habe es gleichzeitig dafür gesorgt, daß die amerikanische Regierung in Treu und Glauben verhandelt hat. Ein dem Rat nahestehender Diplomat wies darauf hin, daß französische Diplomaten ihren amerikanischen Kollegen ganz zu Beginn des Verhandlungsprozesses angedeutet hätten, daß – was auch immer geschehen möge – sie nicht von ihrem Vetorecht Gebrauch machen würden, wenn die USA schließlich eine Resolution einbringen würden. Diese Strategie dürfte die Sorge der USA gemildert haben, nach im Verlauf der Verhandlungen gemachten bedeutenden Konzessionen am Ende womöglich doch nicht mit einer Zustimmung belohnt zu werden. Das letzte Mal, daß Frankreich einen von den USA vorgelegten Resolutionsentwurf mit einem Veto blockierte, liegt zwar fast ein halbes Jahrhundert zurück (1956 während der Suez-Krise). Doch die US-amerikanischen Diplomaten werden sich sehr gut an die Ratsverhandlungen erinnert haben, die zu Resolution 1284(1999) geführt hatten, in der das Sanktionsregime gegen Irak reformiert wurde. Frankreich hatte sich damals, nachdem es den USA eine Reihe von Konzessionen abgerungen hatte, am Ende der Stimme enthalten und damit die Legitimität des Sanktionsregimes weiter geschwächt[6].

Welche Zugeständnisse Frankreich auch immer hinter den Kulissen gemacht haben mag, in der Öffentlichkeit betonten seine Vertreter stets, daß sie keiner Entschließung zustimmen könnten, die nicht den Pariser Minimalforderungen entgegenkäme. Zwar haben französische Diplomaten in New York nicht direkt mit einem Veto gedroht, aber zu einem bestimmten Zeitpunkt doch behauptet, sie hätten die für die Blockade einer Resolution erforderlichen sieben Stimmen zusammen. Dabei zählten sie vermutlich auf die Unterstützung von China, Guinea, Kamerun, Rußland, Syrien und eventuell Mauritius. Letztlich aber machte die französische Regierung den USA wichtige Zugeständnisse, denn es gelang ihr nicht, einen Prozeß mit zwei Resolutionen explizit festzuschreiben.

Rußland unterstützte Frankreich in seiner Opposition zum amerikanisch-britischen Entwurf. Die russische Regierung war ebenfalls nicht bereit, den USA einen Blankoscheck zur Kriegsführung auszustellen, und schien sehr bemüht, von Washington die Zusicherung zu bekommen, daß Irak die Kredite aus der Sowjetzeit zurückzahlen werde. Wahrscheinlich hat man den russischen Erdölunternehmen, an denen die Regierung in erheblichem Maße beteiligt ist, in Aussicht gestellt, daß ihre Belange in den Verhandlungen über die Irak-Resolution berücksichtigt würden. Ähnlich wie Frankreich befand sich Rußland in einem Dilemma, dessen Kern in dem Widerspruch zwischen seiner hervorgehobenen Position im Sicherheitsrat und seiner eigentlichen militärischen und wirtschaftlichen Macht liegt. Das Szenario glich etwa dem vor der NATO-Intervention im Kosovo: Moskau konnte entweder einen Angriff auf Irak unter amerikanischer Führung hinnehmen oder aber das Unvermeidbare ablehnen, womit der Sicherheitsrat (und so auch die russische Sonderstellung als Vetomacht) unterminiert würde. Präsident Bush nutzte diese Schwachstelle Moskaus mehrfach aus und betonte, daß der Rat die Wahl habe, entweder »relevant« zu sein (also im Einklang mit der US-amerikanischen Außenpolitik zu stehen) oder eben bedeutungslos.

China machte interessanterweise sehr früh deutlich, daß es einer kraftvolleren UN-Resolution gegen Irak nicht im Wege stehen wolle, wünschte aber ein einheitliches Vorgehen und stimmte daher am Ende für die Resolution 1441. Die versöhnliche Position Chinas läßt sich teilweise mit den verbesserten Beziehungen zu den USA im letzten Jahr erklären. Mitte 2002 waren sogar wieder hochrangige Kontakte auf militärischer Ebene vorbereitet worden, die nach dem Zwischenfall um ein US-Spionageflugzeug kurz nach der Amtsübernahme von Präsident Bush eingefroren worden waren.

Einbeziehung der gewählten Zehn

Nach einem sechswöchigen Hin und Her unterbreiteten Großbritannien und die Vereinigten Staaten am 25. Oktober 2002 dem gesamten Rat ihren Resolutionsentwurf[7] – ohne vorherigen Konsens unter den P-5. Dies verlagerte den Druck auf die E-10 in New York, die von nun an im Mittelpunkt des Interesses standen.

Um die Spannungen angesichts des Zweiklassensystems innerhalb des Rates – das wiederum evident wurde, als die Erklärung Iraks zu seinem Waffenprogramm Anfang Dezember erst einmal ausschließlich den P-5 übergeben wurde, bevor es den übrigen Ratsmitgliedern zugänglich gemacht wurde[8] – zu mildern, traf sich Powell mit einer Reihe von Ständigen Vertretern aus dem Kreise der nichtständigen Ratsmitglieder. Diese Form der bilateralen Treffen zwischen einem Vertreter der P-5 und einem der E-10 wurde dann vom britischen Botschafter Sir Jeremy Greenstock fortgesetzt.

Die nichtständigen Mitglieder sind den P-5 zwar zahlenmäßig überlegen, aber ihre potentielle Stärke war dadurch aufgeweicht, daß sie keine einheitliche Verhandlungsposition bilden konnten. Bulgarien, Guinea, Kamerun, Kolumbien, Norwegen und Singapur wähnte man schon früh sicher im amerikanischen Lager. Übrig blieben Irland, Mauritius und Mexiko (gelegentlich auch als die »drei Musketiere« bezeichnet) als unsichere Kantonisten. Syrien, so vermutete man, würde mit Nein stimmen.

Was geschehen kann, wenn man sich als kleines Land im Sicherheitsrat dem Willen der USA allzu offensichtlich widersetzt, mußte Mauritius erfahren. Nachdem in US-Presseberichten die Vermutung angestellt worden war, Mauritius könnte gegen den Resolutionsentwurf der USA stimmen, wurde die Regierung direkt unter Druck gesetzt. Prompt rief Mauritius seinen Botschafter nach Hause. Der Außenminister sicherte den USA später eindeutige Unterstützung zu. Die Gründe für diese Wendung lagen auf der Hand: Mauritius exportiert einen großen Teil seiner Textilien in die Vereinigten Staaten, und in einem erst kurz zuvor verabschiedeten Handelsabkommen hatte es zugesagt, »sich nicht an Aktivitäten zu beteiligen, die die nationale Sicherheit oder die außenpolitischen Interessen der USA verletzen«[9].

Zur Überraschung vieler stimmte Syrien schließlich für die Resolution 1441. Es gab später Spekulationen darüber, daß Washington Damaskus als Belohnung für die Kooperation im Rat in Aussicht ge-

stellt haben könnte, es werde hinsichtlich der Erdölpipeline, die über Jahre hinweg irakisches Öl nach Syrien pumpte und somit eine Verletzung der UN-Sanktionen darstellte, ein Auge zudrücken. Tatsächlich ließ nach der Abstimmung der Druck auf Syrien im Sanktionsausschuß zumindest für eine Weile merklich nach. Weit verbreitet ist darüber hinaus die Ansicht, daß Syrien befürchtete, über die Irak-Frage in die Isolation zu geraten.

Diese explizite Verbindung zwischen der Abstimmung im Sicherheitsrat und der Anwendung von Zuckerbrot und Peitsche durch die großen Mächte ist nichts Neues. Das bekannteste Beispiel sind die von den USA 1990 gebotenen Anreize für Ratsmitglieder, als die Abstimmung zur Ermächtigungs-Resolution 678 anstand. Darunter waren finanzielle Versprechungen an Äthiopien, die Elfenbeinküste, Kolumbien und Zaire sowie die Bereitschaft, Moskau dabei behilflich zu sein, die Teilnahme der drei baltischen Staaten (die gerade dabei waren, sich von der Sowjetunion zu lösen) am Treffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Paris im November 1990 zu verhindern. Kuwait und Saudi-Arabien wurden überredet, Geldmittel bereitzustellen. Die Enthaltung Chinas wurde wahrscheinlich durch Abkommen zur Aufhebung von Handelssanktionen gesichert, die seit dem Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens in Beijing vom Juni 1989 in Kraft waren. Ferner war man sich über die Befürwortung eines Kredits der Weltbank in Höhe von 114 Mill US-Dollar einig geworden. Jemen, einem der beiden Staaten, die gegen die Resolution gestimmt hatten, wurden 70 Mill Dollar an jährlicher finanzieller Unterstützung durch die USA gestrichen. Kurz nach der Abstimmung soll ein US-Diplomat zum Vertreter Jemens gesagt haben: »Das war die teuerste Nein-Stimme, die Sie je abgegeben haben.«[10]

II. Doppeldeutiger Gehalt von ›1441‹

Am 8. November 2002 verabschiedete der Sicherheitsrat einstimmig seine Resolution 1441(2002) und gab damit – so die operative Ziffer 2 der Entschließung – Irak »eine letzte Chance..., seinen Abrüstungsverpflichtungen nach den einschlägigen Resolutionen des Rates nachzukommen«. Laut Diplomaten der USA erfolgte diese Abstimmung nach den schwierigsten Verhandlungen im Rat, die es je gegeben hatte. Die Einstimmigkeit war für die US-amerikanische Regierung (und in geringerem Maß auch für Großbritannien) ein wichtiger Sieg. Aber auch Frankreich konnte einen diplomatischen Erfolg verzeichnen, indem es die Bedeutung des Rates herausgestellt und von den Vereinigten Staaten einige Zugeständnisse bekommen hatte. Mit großer Wahrscheinlichkeit hätten die USA zu jeder Zeit während der Verhandlungen ausreichend Unterstützung gehabt, um die Resolution verabschieden zu können. Jedoch verzichteten sie darauf, eine Abstimmung zu erzwingen, um die maximal mögliche Stimmenzahl zu bekommen. Eine Resolution, die mit weniger als 12 oder 13 Stimmen verabschiedet worden wäre, hätte weit geringere Autorität gehabt und wäre als Zeichen relativen Versagens der USA interpretiert worden. Mit einem Ergebnis ohne Gegenstimmen oder Enthaltungen, also mit der Einstimmigkeit der 15 Ratsmitglieder, allerdings war ihnen ein wahrer Coup gelungen.

Eine entscheidende Hürde in den Schlußverhandlungen waren die andauernden Dispute über den von den USA zunächst angestrebten Automatismus einer Ermächtigung zum Einsatz von Gewalt einerseits und den von der französischen Seite befürworteten Prozeß, der zwei Resolutionen umfassen sollte, andererseits gewesen. Durch den Vorschlag der USA wären die Mitgliedstaaten bei einem Verstoß Iraks gegen seine Verpflichtungen vom Sicherheitsrat ermächtigt worden, zur Wiederherstellung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit in dem Gebiet Gewalt anzuwenden.

Der französische Ansatz hätte ausdrücklich eine weitere Resolution vom Rat erfordert, bevor es zur Anwendung von Gewalt käme. Zwei minimale Änderungen in den operativen Ziffern 4 und 12 der Endfassung zeugen von den Kompromissen, auf die man sich in letzter Minute geeinigt hatte. Dort heißt es, der Sicherheitsrat

»4. beschließt, daß falsche Angaben oder Auslassungen in den von Irak nach dieser Resolution vorgelegten Erklärungen sowie jegliches Versäumnis Iraks, diese Resolution zu befolgen und bei ihrer Durchführung uneingeschränkt zu kooperieren, eine weitere erhebliche Verletzung der Verpflichtungen Iraks darstellen und dem Rat gemeldet werden, damit er nach den Ziffern 11 und« – *zuvor:* oder – »12 eine Bewertung trifft; ...

11. weist den Exekutivvorsitzenden der UNMOVIC und den Generaldirektor der IAEA an, dem Rat über jede Einmischung Iraks in die Inspektionstätigkeiten und über jedes Versäumnis Iraks, seinen Abrüstungsverpflichtungen, einschließlich seiner Verpflichtungen betreffend Inspektionen, nach dieser Resolution nachzukommen, sofort Bericht zu erstatten;

12. beschließt, sofort nach Eingang eines Berichts nach den Ziffern 4 oder 11 zusammenzutreten, um über die Situation und die Notwendigkeit der vollinhaltlichen Befolgung aller einschlägigen Ratsresolutionen zu beraten, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu sichern« – *zuvor:* wiederherzustellen.

Die Forderung, sowohl Ziff. 11 als auch Ziff. 12 zu befolgen, sollte verhindern, daß die USA behaupten konnten, sie seien auf Grund eines negativen Berichts zu militärischen Maßnahmen gegen Irak berechtigt gewesen, ohne vorher den Rat zu befassen. Die Abänderung der ursprünglichen Formulierung »den Weltfrieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen« sollte verhindern, daß die Resolution 1441(2002) genauso umfassend ausgelegt wird wie die Resolution 678(1990).

Die Zweideutigkeit der verabschiedeten Endfassung jedoch zeigte sich in den widersprüchlichen Erklärungen der USA. Botschafter Negroponte unterstrich im Sicherheitsrat, daß diese Resolution keine »versteckten Auslöser« und keine »Automatik« im Bezug auf die Anwendung von Gewalt enthalte. Im Falle eines erneuten Verstoßes Iraks, der dem Rat von der UNMOVIC, der IAEA oder einem Mitgliedstaat berichtet wird, werde die Angelegenheit im Sicherheitsrat diskutiert[11]. Präsident Bush hingegen formulierte sein eigenes Verständnis hinsichtlich der Rolle des Rates so: »Die USA haben zugestimmt, daß jeglicher Verstoß mit dem Sicherheitsrat beraten wird, allerdings ohne dabei unsere Handlungsfreiheit zur Verteidigung unseres Landes zu gefährden.«[12]

Angesichts dieser amerikanischen Doppeldeutigkeit und um jegliche Zweifel an ihrer eigenen Interpretation von Resolution 1441 auszuschließen, unternahmen China, Frankreich und Rußland nach Verabschiedung der Resolution den ungewöhnlichen Schritt, über die in der Ratssitzung abgegebenen Erklärungen zur Stimmabgabe hinaus eine gemeinsame schriftliche Stellungnahme zu veröffentlichen, welche unterstrich, daß Resolution 1441 »jedweden Automatismus zur Gewaltanwendung ausschließt«.[13]

III. Die Umsetzung der Resolution

Die Ereignisse der auf die Verabschiedung der Resolution 1441 folgenden Wochen waren von einem Wechselspiel der Ereignisse vor Ort und der diplomatischen Verhandlungen gekennzeichnet. Der Bruch unter den westlichen Staaten trat immer deutlicher zutage.

Waffeninspektionen und Truppenaufmarsch

Resolution 1441 legte eine klare Vorgehensweise für Inspektionen, Berichte und jegliche darauffolgenden Maßnahmen fest. Die UNMOVIC und die IAEA erhielten die Befugnis, die Inspektionen unverzüglich und mit erweitertem Mandat und Bezugsrahmen wieder aufzunehmen. Bis zum 8. Dezember hatte Irak der UNMOVIC, der IAEA und dem Rat »eine auf dem neuesten Stand befindliche genaue, vollständige und umfassende Erklärung aller Aspekte seiner Programme zur Entwicklung chemischer, biologischer und nuklearer Waffen« vorzulegen (Ziff. 3). Am 26. Januar 2003 schließlich (60 Tage nach Wiederaufnahme der Inspektionen) sollten UNMOVIC und IAEA den Rat über den neuesten Sachstand informieren (Ziff.

5). Jegliche falsche oder unvollständige Erklärung seitens Iraks oder die Verweigerung einer umfassenden Zusammenarbeit im Sinne der Resolution würde den Rat dazu bewegen, »sofort ... über die Situation und die Notwendigkeit der vollinhaltlichen Befolgung aller einschlägigen Ratsresolutionen zu beraten« (Ziff. 12).
Am 13. November erklärte Iraks Außenminister Nadschi Sabri das Einverständnis seines Landes mit den Inspektionen[14], und am 27. November nahmen die Waffeninspekteure unter der Führung von Hans Blix ihre Arbeit wieder auf. Am 7. Dezember lieferte Irak eine 12 000 Seiten umfassende Erklärung zu seinen verbotenen Waffenprogrammen ab, die schon wenige Tage später von den USA als unvollständig zurückgewiesen wurde. Am 19. Dezember erklärten die USA erstmals, Irak befinde sich in »erheblicher Verletzung« von Resolution 1441.
Nachdem Washington bereits über Monate schweres Kriegsgerät in die Golfregion verschifft und dort auch militärische Führungsstäbe etabliert hatte, begann es wenige Wochen nach Rückkehr der Waffeninspekteure mit dem Truppenaufmarsch. Mit dem ersten Marschbefehl wurden Ende Dezember knapp 25 000 Soldaten in die Golfregion entsandt, welche die bereits vorher stationierten 60 000 Mann verstärkten. Im Laufe der folgenden Monate stieg die amerikanisch-britische Militärpräsenz in der Region bis Mitte März auf knapp 290 000 Soldaten an.
Für den Sicherheitsrat war der Aufbau der amerikanischen Militärmaschine an den Grenzen Iraks ein zweischneidiges Schwert. Einerseits erhöhte der militärische Druck die Wahrscheinlichkeit irakischer Kooperation und somit die Chancen eines friedlichen Entwaffnungsprozesses. Andererseits war klar, daß die USA die teure Truppenpräsenz im Mittleren Osten nicht ewig aufrechterhalten konnten. Ein Rückzug ohne Saddam Hussein beseitigt zu haben, hätte für die USA einen diplomatischen Gesichtsverlust ohnegleichen bedeutet.

Neue Besetzung im Sicherheitsrat

Am 1. Januar 2003 verließen Irland, Kolumbien, Mauritius, Norwegen und Singapur nach Ablauf ihrer zweijährigen Amtsperiode den Sicherheitsrat. An ihre Stelle traten Angola, Chile, Deutschland, Pakistan und Spanien. Mit der neuen Besetzung im Rat setzte auch eine neue Dynamik ein. Diese ergab sich zum einen schlicht aus dem Wechsel der am Verhandlungsprozeß beteiligten Individuen. Bedeutender aber war natürlich, daß hinter dem neuen Personal andere Länder mit anderen außenpolitischen Prioritäten, innenpolitischen Zwängen und ökonomischen Abhängigkeiten standen.
Mit Angola, Chile, Pakistan und Spanien traten dem Rat Länder bei, deren Regierungen den USA sehr nahe standen und deren durchgängige Unterstützung für amerikanische außenpolitische Prioritäten als relativ sicher galt. Die einst prosowjetische Regierung in Luanda hatte seit Mitte der neunziger Jahre die US-Regierung im angolanischen Bürgerkrieg auf ihrer Seite. Chile befand sich mitten in Verhandlungen um ein umfassendes Freihandelsabkommen mit den USA. Pakistan ist seit langem ein enger Alliierter und seit September 2001 Frontstaat im Kampf gegen den Terrorismus. Und Spaniens Ministerpräsident José María Aznar ist neben dem britischen Premierminister Tony Blair einer der vehementesten Unterstützer der amerikanischen Politik gegenüber Irak.
Der fünfte Neuankömmling, Deutschland, war jedoch ein dezidierter und gewichtiger Gegner eines Krieges. Bundeskanzler Gerhard Schröder hatte sich während des Bundestagswahlkampfs im Spätsommer 2002 darauf festgelegt, daß Deutschland einen solchen Krieg nicht unterstützen könne, auch dann nicht, wenn er mit einem Mandat der UN geführt werden solle.
Neben dem Zugang der fünf neuen nichtständigen Mitglieder gab es noch einen weiteren wichtigen, international jedoch kaum registrierten Personalwechsel im Sicherheitsrat. Der französische UN-Botschafter Jean-David Levitte, einer der besten USA-Kenner des Quai d'Orsay und unter US-Diplomaten hochgeschätzt, wechselte nach Washington und wurde durch Marc de la Sablière als Ständiger Vertreter ersetzt. Es war für viele unverständlich, daß Frankreich in solch empfindlicher Lage den Wechsel durchführte, auch wenn er schon lange geplant war. Einige Diplomaten vermuten, die folgenden Zerwürfnisse im Rat hätten unter der Ägide Levittes verhindert werden können.

Der transatlantische Bruch

Amerikanischen Diplomaten zufolge hat es ein vom letzten Herbst herrührendes mündliches Einverständnis zwischen Powell und seinem französischen Amtskollegen Dominique de Villepin gegeben, daß Frankreich, sollten sich die USA auf einen Prozeß mit zwei Resolutionen einlassen, im Prinzip bereit sei, dann auch für die zweite Resolution zu stimmen. Nach amerikanischer Lesart hat Frankreich diese Abmachung torpediert, als es im Januar darauf zu pochen begann, den Inspekteuren müsse so viel Zeit wie zur Entwaffnung Iraks nötig eingeräumt werden. Die Amerikaner sahen dies als Hinhaltetaktik seitens Frankreichs und argumentierten, die in Resolution 1441 niedergelegte Aufgabe der Waffeninspekteure sei nicht, die von Irak angeblich versteckten Massenvernichtungswaffen aufzuspüren, sondern der irakischen Regierung behilflich zu sein, sich freiwillig selbst zu entwaffnen.
Doch Washington hatte die durch die wiederaufgenommenen Waffeninspektionen entstehende Dynamik offensichtlich unterschätzt. Es scheint, daß zumindest Teile der amerikanischen Regierung fest davon ausgegangen waren, daß die Waffeninspekteure vor Ort an ihrer Arbeit gehindert würden oder aber zumindest Anhaltspunkte für ein bestehendes Programm zum Bau von Massenvernichtungswaffen fänden. Es tauchten jedoch keine derartigen Beweise auf, und das Blix-Team konnte ungehindert seiner Arbeit nachgehen. Frankreich, unterstützt von Deutschland und der Mehrheit im Sicherheitsrat, argumentierte nun, die Waffeninspektionen funktionierten und man müsse den Inspekteuren eine faire Chance zur Erledigung ihrer Arbeit geben. Von nun an mußten die Amerikaner befürchten, daß ein Fund von Massenvernichtungswaffen in Irak von Sicherheitsrat und Weltöffentlichkeit nicht mehr als ›rauchender Colt‹ betrachtet werden würde – als Beweisstück, das einen Krieg legitimieren würde –, sondern als weiterer Beweis dafür, daß es sich lohnt, das Inspektionsregime fortzuführen. Diese Argumentationslinie wurde später deutlich gestärkt, als Irak Ende Februar 2003 in die Zerstörung von 120 Raketen des Typs ›Al-Samud II‹ einwilligte, deren Reichweite über dem Erlaubten lag.
Am 20. Januar gab Außenminister de Villepin im Anschluß an eine Sitzung des Sicherheitsrats, die sich eigentlich mit dem internationalen Terrorismus befaßt hatte, an der Seite von Bundesaußenminister Joschka Fischer eine Pressekonferenz, in der er nachdrücklich feststellte, »nichts, aber auch gar nichts« rechtfertige einen Krieg gegen Irak. Dies wurde von den Amerikanern als Dolchstoß empfunden. Ein nicht unbedeutender Nebeneffekt der Anmerkung de Villepins war, daß sie Powell innenpolitisch schwächte, hatte dieser doch immer argumentiert, er werde die Franzosen für den eigenen Standpunkt gewinnen.
In Deutschland hatte das Auswärtige Amt ursprünglich gehofft, es könne im Sicherheitsrat eine unabhängige Vermittlerrolle zwischen der französischen und amerikanischen Position einnehmen. So sagte UN-Botschafter Gunter Pleuger Anfang Januar vor der Presse, Deutschland halte eine zweite Resolution im Gegensatz zu Frankreich und Rußland nicht für notwendig, wenn auch für wünschenswert. Für diese Haltung gab es möglicherweise zwei Gründe. Erstens – und dieses Dilemma hatte Deutschland mit vielen anderen Ratsmitgliedern gemein – wollte die Bundesregierung nicht gezwungen werden, im Sicherheitsrat Stellung zu einem möglichen Krieg zu nehmen, der daheim zutiefst unpopulär wäre. Eine Zustimmung zu

einer kriegslegitimierenden Resolution konnte verheerende innenpolitische Folgen haben, während die Ablehnung einer solchen Resolution das ohnehin angeschlagene Verhältnis zu den USA weiter belasten würde. Zweitens hätte eine Festlegung auf die Notwendigkeit einer zweiten Resolution bedeutet, daß man – würde ein solcher Entschließungsentwurf nicht die Zustimmung des Rates erhalten – den amerikanischen Streitkräften im Kriegsfall konsequenterweise auch die Überflugrechte und Nutzung der NATO-Basen in Deutschland verweigern müßte, um der Gefahr einer Verfassungsklage zu entgehen.

Doch in Deutschland traten im Januar die Landtagswahlkämpfe in Hessen und Niedersachsen in ihre heiße Phase, und die Bundesregierung konnte sich keine Haltung erlauben, die unter Umständen als Kurskorrektur in der Irakfrage zu interpretieren wäre. Am 14. Januar warf Kanzler Schröder die Einwände seiner Diplomaten über Bord und unterstrich den Bedarf an einer zweiten Resolution. Knapp eine Woche später erklärte er auf einer Wahlkampfveranstaltung im niedersächsischen Goslar, daß Deutschland einer »kriegslegitimierenden Resolution« im Sicherheitsrat nicht zustimmen werde. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hatte sich Deutschland jedweder diplomatischen Flexibilität im Sicherheitsrat begeben. Auch deutsche UN-Diplomaten gestehen ein, daß man sich in der Folge »hinter Frankreich versteckt« habe. So entstanden denn auch die verschiedenen gemeinsamen deutsch-französisch-russischen Erklärungen und Memoranden, die im Februar und März dem Rat vorgelegt werden sollten, auf die Initiative Frankreichs[15].

Die darauffolgenden Wochen waren von diplomatischen Zerwürfnissen geprägt, die weit über den Sicherheitsrat hinausgingen, jedoch auf die Verhandlungen in New York zurückwirkten. Rumsfeld zerschlug mit herablassenden Bemerkungen über das »alte Europa« und seinem Vergleich Deutschlands mit Libyen und Kuba viel diplomatisches Porzellan. Innerhalb Europas taten sich tiefe Gräben auf, als erst acht NATO-Mitglieder und später zehn EU-Kandidaten in mehreren europäischen Zeitungen jeweils einen gemeinsamen Offenen Brief veröffentlichten, der Solidarität mit der US-Position bekundete. Im Gegenzug drohte Frankreichs Präsident Jacques Chirac den osteuropäischen Unterzeichnern der Initiative damit, ihren EU-Beitritt zu verhindern. Der transatlantische Streit erreichte einen weiteren Höhepunkt, als Deutschland und Frankreich Mitte Februar im Verbund mit Belgien im Nordatlantikrat die Krisenplanung der NATO für den Fall eines etwaigen Angriffs Iraks auf die Türkei blockierten.

Zur gleichen Zeit stellten Paris und Berlin einen Alternativplan zur Abrüstung Iraks vor, dem sich Moskau auf Einladung Deutschlands anschloß[16]. Das Magazin ›Der Spiegel‹ konstatierte daraufhin den Beginn einer »neuen Phase«, in der Deutschland nicht mehr gegen die Isolierung kämpfe, sondern an einem Bündnis gegen die USA mitschmiede[17].

Nur wenige Tage zuvor, am 5. Februar, hatte Powell dem Sicherheitsrat eine langerwartete Präsentation geboten, in der er angebliche Beweise für ein weiterhin bestehendes irakisches Programm zum Bau von Massenvernichtungswaffen vorlegen wollte. Die gesamte Welt erwartete einen historischen Moment à la Adlai Stevenson, in dem Powell ähnlich schlagkräftige Beweise vorlegen würde wie einst der amerikanische UN-Botschafter während der Kubakrise. Stevenson hatte Fotos sowjetischer Raketenabschußrampen auf der Karibikinsel gezeigt und somit Moskau vor der Weltöffentlichkeit bloßgestellt. Doch der Vortrag Powells überzeugte kaum jemanden inner- oder außerhalb des Rates, und Hans Blix und IAEA-Generaldirektor Mohamed El-Baradei zweifelten das Beweismaterial offen an. Als London kurze Zeit später zugeben mußte, daß sein ›Geheimdossier‹ zu irakischen Waffenprogrammen zu großen Teilen aus öffentlich zugänglichen Quellen zusammengeschrieben war, und nachdem sich ein von der US-Regierung immer wieder angeführtes Dokument, welches angebliche irakische Versuche dokumentierte, waffenfähiges Uran in Niger zu erstehen, als plumpe Fälschung herausgestellt hatte, begannen nicht wenige die Behauptung anzuzweifeln, Irak besitze überhaupt Massenvernichtungswaffen. Es war kein Zufall, daß Washington Ende Februar erklärte, um einen Krieg noch abzuwenden, sei nicht nur die Entwaffnung Iraks erforderlich, sondern auch ein Wechsel des Regimes. Der Verlust an Glaubwürdigkeit war für Washington und London eine schwere Belastung ihrer Bemühungen, dem Sicherheitsrat eine kriegslegitimierende Resolution abzuringen.

IV. Das Ringen um eine zweite Entschließung

Nach der Verabschiedung der Resolution 1441 hatten die USA immer wieder darauf verwiesen, daß eine zweite Resolution völkerrechtlich nicht erforderlich sei, um Irak militärisch zu entwaffnen. In Großbritannien brauchte jedoch Premierminister Blair aus innenpolitischen Gründen das mit dem UN-Mandat einhergehende Siegel der Legitimität für einen Waffengang. Mit Erfolg drängte er Präsident Bush, den Sicherheitsrat abermals einzuschalten.

Mit der Anpassung des Programms ›Öl für Lebensmittel‹ zugunsten der Zivilbevölkerung befaßte sich der Sicherheitsrat nach dem Ausbruch des Irak-Krieges. Am 26. März wandten sich die Mitglieder des Rates – im Bild: US-Botschafter John D. Negroponte im Gespräch mit Pressevertretern – in nichtöffentlichen Konsultationen einem Text zu, der auf Expertenebene seit dem 22. März erarbeitet worden war; präsentiert wurde er vom Ständigen Vertreter Deutschlands, Gunter Pleuger, der seit Jahresbeginn den Vorsitz im ›Ausschuß des Sicherheitsrats nach Resolution 661(1990) betreffend die Situation zwischen Irak und Kuwait‹ innehat. Am 28. März wurde einstimmig die Entschließung 1472 (Text: S. 69f. dieser Ausgabe) verabschiedet.

Konkurrierende Konzepte

Am 24. Februar brachten Großbritannien, Spanien und die Vereinigten Staaten einen gemeinsamen Resolutionsentwurf ein[18]. Im Unterschied zur Verhandlungstaktik im Herbst wurde der Entwurf diesmal gleich dem gesamten Rat vorgelegt. Er enthielt nur einen einzigen operativen Paragraphen, nach dem der Sicherheitsrat unter Kapitel VII der Charta tätig wird und »beschließt, daß Irak es versäumt hat, die ihm mit Resolution 1441(2002) eingeräumte letzte Chance zu nutzen«. Um möglichst kompromißfähig zu sein, verzichteten die Einbringer des Entschließungsentwurfs darauf, Irak mit der sonst üblichen Formel zur Gewaltanwendung (»alle erforderlichen Mittel«) zu drohen. Nach amerikanisch-britischer Lesart genügte der Verweis auf die in Resolution 1441 des Sicherheitsrats enthaltenen »ernsthaften Konsequenzen«, um ein etwaiges militärisches Vorgehen zu legitimieren.

Am gleichen Tag legten Deutschland, Frankreich und Rußland ein gemeinsames Memorandum vor, in welchem festgestellt wurde, daß keinerlei Beweise für die Existenz irakischer Massenvernichtungswaffen existierten. Ferner wurden eine Stärkung des Inspektionsregimes und eine Fortführung der Inspektionen für weitere 120 Tage gefordert[19]. China deutete an, daß es sich dieser und nachfolgenden Initiativen der drei Partner gerne anschließen würde, doch wurde dieses Angebot nicht aufgegriffen. Beijing gab sich daraufhin mit der sogenannten 3-plus-1-Formel zufrieden, nach welcher es in den folgenden Wochen den Dreierbund diplomatisch unterstützte, ohne formell beteiligt zu sein.

Zur gleichen Zeit begann Kanada seine Bemühungen, eine Brücke zwischen den beiden Lagern zu schlagen, und legte dem Sicherheitsrat einen Kompromißvorschlag vor[20]. Dieser verband die Einführung von Prüfsteinen (benchmarks) mit einem Ultimatum an Irak. Zu diesem Zeitpunkt waren die Positionen jedoch offensichtlich bereits derart verhärtet, daß der kanadische Vorschlag nie eine echte Chance hatte. Französische, russische und deutsche Diplomaten haben in Hintergrundgesprächen deutlich gemacht, daß ihre jeweiligen Regierungen niemals einer einen automatischen Kriegsauslöser einschließenden Resolution zugestimmt hätten. Und die US-Diplomaten waren zumindest Ende Februar nicht mehr willens, eine weitere Resolution mit meßbaren ›benchmarks‹ zu akzeptieren. Sie befürchteten, dies werde zu endlosen Diskussionen darüber führen, ob Irak die Bedingungen nun erfüllt habe oder nicht, und den Rat weiter spalten.

Zuckerbrot und Peitsche

Am 5. März machten Frankreich, Rußland und Deutschland in einer gemeinsamen Erklärung der Außenminister Dominique de Villepin, Igor Iwanow und Joschka Fischer deutlich, daß sie »keinen Resolutionsentwurf passieren lassen (werden), der eine Gewaltanwendung genehmigen würde«[21]. Bei dem Versuch, Frankreich im Kreise der Kriegsgegner zu isolieren, verlagerten die USA ihre diplomatische Energie auf Rußland und die E-10. Sie hofften, daß russische Unterstützung für den US-Entwurf ein Veto Chinas verhindern helfe und die Chancen erhöhen würde, einige der E-10 zu einer Ja-Stimme zu bewegen. Die USA boten Moskau Gegenleistungen für eine kooperative Haltung im Sicherheitsrat und stellten in Aussicht, das die Russen nach wie vor demütigende Jackson-Vannick-Gesetz[22] von 1974 aufzuheben. Als Geste des guten Willens setzte die US-Regierung Anfang März obendrein drei militante tschetschenische Gruppierungen auf die Liste terroristischer Organisationen[23]. Auf der anderen Seite machten die USA aber auch deutlich, daß die russischen Ölverträge und die Rückzahlung irakischer Schulden auf dem Spiele stünden, sollte sich Moskau im Sicherheitsrat gegen die USA stellen. Rußland rückte jedoch bis zum Schluß nicht von seiner Vetodrohung ab.

Unter den E-10 waren es vor allem die sogenannten unentschlossenen Sechs (Undecided Six, U-6) Angola, Chile, Guinea, Kamerun, Mexiko und Pakistan, die unter erheblichem Druck von beiden Seiten standen. Die meisten der U-6 identifizierten sich mit dem kanadischen Kompromißvorschlag und vermieden es, sich zu irgendeinem Zeitpunkt auf die Seite von Paris oder Washington zu schlagen. Die Tatsache, daß mit Kanada ausgerechnet ein Land, welches nicht einmal im Rat vertreten war, den einzig glaubwürdigen Vorstoß unternahm, um die gespaltenen P-5 zu einer gemeinsamen Position zu bewegen, macht deutlich, wie gelähmt die E-10 dem Ringen zwischen Paris und Moskau auf der einen und Washington und London auf der anderen Seite gegenüberstanden.

Die Agonie der nichtständigen Mitglieder entbehrt nicht einer gewissen Ironie. Während die jeweiligen E-10 die Supermächte im Sicherheitsrat in den Zeiten des Kalten Krieges gegeneinander ausspielen konnten, beklagten sie sich in den neunziger Jahren immer wieder, die Kungelei und Einigkeit unter den P-5 beraube sie jeden Einflusses. Doch nun, da die E-10 angesichts einer erneuten Spaltung der P-5 einen wertvollen Beitrag hätten leisten können, sehnten sie sich nach der Einigkeit unter den Vetomächten zurück und versprachen, jede einvernehmliche Lösung mitzutragen.

Auf verlorenem Posten stand Mohammed A. Aldouri, der Ständige Vertreter Bagdads bei den Vereinten Nationen – hier am 21. März vor der Presse – nach Beginn des Irak-Krieges. Er erwarb sich den persönlichen Respekt vieler Kollegen; das Ansehen übertrug sich indes nicht auf die Sache, die er vertrat. Am 11. April, dem Tag, an dem das Weiße Haus das Regime des Saddam Hussein für gestürzt erklärte, kündigte er an, seinen Posten aufzugeben. Er gestand die Niederlage ein und verließ New York in Richtung Syrien. Der ehemalige Hochschullehrer für Völkerrecht hatte Irak seit Februar 2001 am Sitz der UN vertreten.

Mit den Stimmen Bulgariens, Großbritanniens und Spaniens im Rücken mußten die Vereinigten Staaten mindestens fünf der sechs Unentschlossenen auf ihre Seite bringen. Einige von ihnen beschwerten sich über das, was sie als amerikanischen Bilateralismus bezeichneten – also die Verlagerung der Verhandlungen vom multilateralen Forum des Rates auf die bilaterale Ebene, auf der Washington direkt mit den Hauptstädten verhandelte und versuchte, die U-6 einen nach dem anderen auf Linie zu bringen.

Die U-6 waren allesamt in dem Dilemma gefangen, daß Unterstützung für die amerikanische Position gegenüber der eigenen Bevölkerung nur sehr schwer zu vermitteln gewesen wäre, eine Enthaltung oder Nein-Stimme im Sicherheitsrat jedoch gewaltigen Schaden in den Beziehungen zu den USA angerichtet hätte. Der schwere Stand, den Präsident Vicente Fox in Mexiko hatte, ist nur ein Beispiel. Einerseits ist Mexiko wie kaum ein anderes Land wirtschaftlich von den USA abhängig. Andererseits war die Bevölkerung Mexikos in ihrer überwältigenden Mehrheit gegen einen Krieg. Obendrein war im Januar Außenminister Jorge Castaneda mit der Begründung zurückgetreten, seine Außenpolitik, deren Kern die Stärkung der bilateralen amerikanisch-mexikanischen Beziehungen war, sei gescheitert. Vor allem bei seinem Hauptanliegen, einer Legalisierung der 3,5 Millionen ohne Aufenthaltsgenehmigung in den USA lebenden mexikanischen Immigranten, hatte Mexiko keinerlei Fortschritte erreicht. Vor diesem Hintergrund hätte es die mexikanische Regierung äußerst schwer gehabt, in ihrem Land eine Zustimmung zu einer zweiten Resolution zu rechtfertigen. »Armes Mexiko«, sagte einst Präsident Porfirio Diaz, »so weit weg von Gott, aber so nahe bei den USA«.

Die Schlußphase

Am 6. März kündigte Präsident Bush in einer landesweit ausgestrahlten Pressekonferenz an, er werde einen amerikanischen Resolutionsentwurf spätestens in der darauffolgenden Woche zur Abstimmung vorlegen, gleich ob er die notwendige Stimmenzahl bekommen würde oder nicht. Am Tag darauf legten Großbritannien, Spanien und die USA dem Rat einen abgewandelten Resolutionsentwurf[24] vor, laut dem der Rat

> »beschließt, daß Irak es verabsäumt haben wird, die ihm mit Resolution 1441(2002) eingeräumte letzte Chance zu nutzen, sofern der Rat nicht am oder vor dem 17. März 2003 zu dem Schluß kommt, daß Irak volle, bedingungslose, sofortige und aktive Zusammenarbeit gemäß seinen Abrüstungsverpflichtungen ... bewiesen hat und alle ... verbotenen Waffen und Waffeneinsatz- und -unterstützungssysteme und -strukturen sowie alle Informationen über frühere Zerstörungen solcher Gegenstände in seinem Besitz an die UNMOVIC und die IAEA übergibt« (operative Ziff. 3).

Diese Formulierung war ein offensichtlicher Versuch, den Prozeß im Sicherheitsrat auf den Kopf zu stellen und die Möglichkeit zu einem französisch-russischen Veto gegen einen Waffengang durch eine Möglichkeit zu einem US-Veto gegen eine friedliche Lösung der Irak-Krise zu ersetzten.

Mit der Ankündigung, den Rat nicht aus der Verantwortung zu entlassen, wollte Washington den Druck auf die U-6 erhöhen, indem ihnen nicht erlaubt werden würde, sich hinter der französischen Vetodrohung zu verstecken. Eine Resolution, welche neun Ja-Stimmen erhalten hätte und nur am französischen Veto gescheitert wäre, hätte den Amerikanern erlaubt, vor der Weltöffentlichkeit zu argumentieren, daß ein Irak-Krieg vom Sicherheitsrat gedeckt sei. Das Veto hätte dann als Reflexhandlung eines in vergangener Größe schwelgenden Frankreich dargestellt werden können. Und ein hochrangiges US-Regierungsmitglied wurde in der ›New York Times‹ mit den Worten zitiert: »Brauchen wir wirklich neun (Stimmen)? Würden nicht auch acht – eine Mehrheit also – genügen? Hier geht es nicht um die Regeln in den UN. Hier geht es darum zu zeigen, daß wir nicht alleine sind.«[25]

Auf Drängen Premierminister Blairs zeigte Washington gegen Ende zumindest ansatzweise Flexibilität in den Verhandlungen, um wenigstens einige der U-6 zu gewinnen. Orientiert am kanadischen Kompromißvorschlag sollte das im neuen Entwurf enthaltene Ultimatum durch Prüfsteine ergänzt werden. Britische Diplomaten schlugen sechs Kriterien vor, die Irak erfüllen müsse, um einen Krieg doch noch abzuwenden. Vertreter der U-6 wiesen darauf hin, daß Irak, sollte es keine der inkriminierten Waffen besitzen, unmöglich den formulierten Forderungen entsprechen könne. Auch räumte das Ultimatum in den Augen der U-6 Irak nicht genügend Zeit ein. London wäre durchaus zu weiteren Kompromissen bereit gewesen, doch Washington hatte zu diesem Zeitpunkt die Geduld verloren und lehnte eine weitere Verschiebung des Stichtags ab.

Am 10. März machte Präsident Chirac noch einmal deutlich, daß er eine Resolution blockieren würde, »gleich unter welchen Umständen«. Ungefähr zur gleichen Zeit trat der französische Botschafter in Washington an die US-Regierung heran und riet ihr, den Sicherheitsrat zu umgehen, um ihn vor sich selbst zu retten. Doch die letztendlich erfolgte Entscheidung, den Resolutionsentwurf doch nicht vorzulegen, hätte Washington wohl auch ohne französischen Rat getroffen. Beobachter sind sich einig, daß der Entwurf zu diesem Zeitpunkt nur die vier Stimmen der bekannten Befürworter erhalten hätte. Solch eine Niederlage im Sicherheitsrat hätte die Argumentation Washingtons und Londons, ein Waffengang sei durch Resolution 1441 und vorherige Resolutionen gedeckt, unterhöhlt.

Auf einem Gipfeltreffen auf den Azoren am 16. März stellten Bush, Blair und Aznar dem Sicherheitsrat ein Ultimatum und kündigten an, daß sie ihre diplomatischen Bemühungen am nächsten Tag einstellen würden. Tags darauf gab der US-Präsident dem irakischen Diktator 48 Stunden, um sein Land zu verlassen, und erklärte: »Der Sicherheitsrat ist seiner Verantwortung nicht gerecht geworden.«

Warum sind die Verhandlungen gescheitert?

Zwei Erklärungen bieten sich für das Scheitern der Verhandlungen im Sicherheitsrat an. Ein Erklärungsmuster sieht die Blockade in New York als Folge unversöhnlicher Verhandlungspositionen, die wiederum das Resultat unterschiedlicher Bedrohungsperzeptionen und einer hochgradig asymmetrischen Machtverteilung im internationalen System sind. Tatsächlich hat sich in den USA nach den Terrorattacken des September 2001 ein Gefühl der Verwundbarkeit breitgemacht, welches durch die ein Jahr später veröffentlichte neue Nationale Sicherheitsstrategie[26] verkörpert wurde. Scheiternde, nicht mehr über ihr Gewaltmonopol verfügende Staaten (failing states) und Terrorangriffe wurden als Hauptbedrohung der USA ausgemacht. Gleichzeitig traten jene amerikanischen Politiker in den Vordergrund, die nur ein minimales Vertrauen in Mechanismen der kollektiven Sicherheit haben und den unilateralen und präventiven Einsatz amerikanischer Militärmacht empfehlen. Hieraus ergab sich eine Verhandlungsposition der USA in der Irak-Krise, nach welcher Irak, mit oder ohne Sicherheitsratsmandat, militärisch entwaffnet werden müsse. An den Erfolg des Inspektionsprozesses glaubte in Washington kaum jemand.

Frankreich und zum Teil auch Rußland sahen wohl in einer von einer unkontrollierten amerikanischen ›Hypermacht‹ dominierten unipolaren Welt eine größere Gefahr für den Weltfrieden als in angeblich vorhandenen irakischen Massenvernichtungswaffen. Auch war Frankreich möglicherweise darüber besorgt, daß eine Zustimmung zu einem von den USA eingeforderten Präventivkrieg einen Präzedenzfall für die Zukunft bedeuten würde, und war deshalb kaum zu Konzessionen bereit.

Während nach dieser ersten Lesart die Resolution 1441 ein großes Mißverständnis war, welches diese unvereinbaren Positionen nur übertüncht hat, sieht ein zweites Erklärungsmodell das Scheitern der Verhandlungen als Ergebnis fehlerhafter Verhandlungsführung auf beiden Seiten. So haben die arroganten Töne des Verteidigungsmini-

sters Donald Rumsfeld und Washingtons zweideutige Argumente für einen Krieg – geht es um Entwaffnung oder Regimewechsel? – es den europäischen Regierungen sehr schwer gemacht, Washington entgegenzukommen. Amerikas Verbündete hatten ohnehin häufig den Eindruck, es gehe Washington nicht wirklich darum, sie mit Argumenten zu überzeugen, sondern die US-Regierung beabsichtige vielmehr, sie durch bloßen Druck ins Glied zu zwingen.

Auch Frankreich hat sein Teil dazu beigetragen, daß es zu keiner Einigung im Sicherheitsrat gekommen ist. Mit seiner Ankündigung, jede Resolution, die eine Gewaltanwendung gegen Irak autorisiert, mit einem Veto zu blockieren, hat es sich nicht minder unflexibel gezeigt als die USA. Tatsächlich ist solch eine Extremposition wenig geeignet, den Amerikanern Konzessionen abzuringen. Die zehn nichtständigen Mitglieder unternahmen nichts, um die Spaltung im Rat zu überwinden. Nicht wenige von ihnen haben es sehr bedauert, daß Deutschlands Außenpolitik seit dem Wahlkampf des letzten Jahres in einer diplomatischen Zwangsjacke steckte und deshalb die traditionelle Vermittlerrolle zwischen ›Atlantikern‹ und ›Europäern‹ auf dem Kontinent nicht einnehmen konnte.

Erschwert wurden die Verhandlungen obendrein durch die Tatsache, daß sie nicht wirklich in New York, sondern auf bilateraler Ebene zwischen den Hauptstädten stattfanden. So wird berichtet, daß Negroponte sich in manchen Sitzungen des Rates geweigert hat, das Wort zu ergreifen unter Hinweis darauf, er habe keine Entscheidungsbefugnis.

Obwohl scheinbar inkompatibel, sind die zwei Erklärungsmodelle wohl eher komplementär. Eine taktisch fehlerhafte Diplomatie hatte verstärktes Mißtrauen auf beiden Seiten zur Folge und verhinderte, daß auf der Grundlage des Kompromisses der Resolution 1441 aufgebaut werden konnte. Dies hat zu einer Verhärtung der jeweiligen Positionen geführt und eine Einigung, die möglicherweise entlang des kanadischen Kompromißmodells hätte erfolgen können, unmöglich gemacht.

V. Zur Relevanz des Rates

Der Einklang von Interessen, der zu der einstimmigen Annahme der Resolution 1441(2002) geführt hatte, hat sich als vorübergehende Erscheinung erwiesen. Die Vereinigten Staaten verhalten sich den Vereinten Nationen gegenüber grundsätzlich agnostisch: sie nutzen sie dann, wenn ihnen dies dienlich ist[27]. Im übrigen bleiben sie dabei, sich durch das Völkerrecht keinerlei Zwänge auferlegen zu lassen. Die anderen Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats neigen eher dazu, die meisten Krisen zumindest teilweise durch die Brille ihres Status als Vetomacht zu sehen. Die fortdauernde Beteiligung des Sicherheitsrats gewährleistet ihre fortgesetzte Mitwirkung als Akteure auf der internationalen Bühne. Nichtständige Mitglieder befinden sich in einer noch schwierigeren Lage, da sie von einigen der wichtigsten Entscheidungen des Rates de facto ausgeschlossen sind.

Diese nebeneinander stehenden, inkongruenten Einstellungen zum Rat bieten die Grundlage eher für Zweckbündnisse denn für eine grundsatzorientierte Beschlußfassung. Die Rolle des Sicherheitsrats in diesem Kontext kann man als die einer doppelten Eindämmung verstehen: der Rat hat Irak mehr als ein Jahrzehnt lang eingegrenzt; viele seiner Mitglieder versuchen ihn aber auch zu nutzen, um die Vereinigten Staaten einzuhegen. Wahrscheinlich wird der Rat auch in Zukunft immer wieder vor der Frage stehen, wie weit er den USA entgegenkommen kann, ohne als machtlos angesehen zu werden, und in welchem Maße er sich gegen Washington stellen kann, ohne sich selbst zur Bedeutungslosigkeit zu verdammen.

Ist nun, da der Irak-Krieg ohne UN-Mandat geführt wurde, der Sicherheitsrat zur Bedeutungslosigkeit verdammt? Der Rat und das von den Vereinten Nationen konzipierte System kollektiver Sicherheit sind durch das Scheitern der Verhandlungen um Irak zweifellos beschädigt worden. In Washington werden womöglich diejenigen gestärkt aus der Krise hervorgehen, die von Anfang an argumentiert haben, es lohne sich nicht, ein Mandat des Rates einzuholen. Auch ist es unwahrscheinlich, daß die USA im Sicherheitsrat in naher Zukunft französischen Anliegen weiterhin wohlwollend gegenüberstehen werden.

Die Unkenrufe, nach welchen dem Sicherheitsrat langfristig die Bedeutungslosigkeit drohe, sind jedoch verfehlt. Die Vereinten Nationen haben schon andere Bedrängnisse überstanden. Die letzte größere Krise liegt gerade vier Jahre zurück, als die NATO ohne UN-Mandat den Kosovo-Krieg führte. Nicht wenige sagten damals voraus, dies werde die Weltorganisation langfristig unterminieren. Wie andere Rückschläge zuvor haben die Vereinten Nationen aber auch diese Krise überstanden – und sei es nur, weil sie nicht allein für die kleinen Staaten und mittleren Mächte, sondern letzten Endes auch für die Großen und ganz Großen in vielerlei Hinsicht äußerst nützlich waren. Daran wird sich nichts Grundlegendes ändern.

Der Beitrag beruht auf eigenen Beobachtungen, der Auswertung öffentlich zugänglicher Quellen (Medienberichte, offizielle Stellungnahmen der Akteure, Dokumente der Vereinten Nationen) und Hintergrundinformationen Beteiligter. Er gibt jedoch lediglich die Auffassung der Autoren wieder.

1 Siehe vor allem ›Letter to President Clinton‹ v. 26.1.1998, unterzeichnet von führenden Mitgliedern des ›Project for a New American Century‹, einer rechtskonservativen Denkfabrik, in dem die prononciertesten Befürworter eines militärisch gestützten Regimewechsels in Irak versammelt waren. Im Internet unter: www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm. Vgl. auch Elaine Sciolino / Alison Mitchell, Calls for New Push Into Iraq Gain Power in Washington, New York Times v. 3.12. 2001.
2 Bob Woodward, Bush at War, New York 2002, S. 49, 83f.
3 Nicholas Lehman, How it Came to War: When did the President decide to fight, The New Yorker v. 31.3.2003, S. 36.
4 UN Doc. A/57/PV. 2 v. 12.9.2002.
5 US draft of UN resolution on Iraq, Financial Times v. 2.10.2002.
6 Peter van Walsum, The Iraq Sanctions Committee, in: David Malone (ed.), The United Nations Security Council, Boulder 2004.
7 S/2002/1198 v. 25.10.2002.
8 Die formelle Begründung hierfür war der Status der fünf Ständigen Mitglieder als Kernwaffenstaaten nach dem Nichtverbreitungsvertrag.
9 Maggie Farley, Mauritius' Envoy to U.N. Gets the Boot for Not Toeing the Line, Los Angeles Times v. 6.11.2002.
10 Burns H. Weston, Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy, American Journal of International Law 85 (1991), S. 523ff.; Thomas L. Friedman, How US Won Support to Use Mideast Forces, New York Times v. 2.12.1990.
11 The Rationale for the UN Resolution on Irak, in the Diplomats' Own Words, New York Times v. 9.11.2002.
12 Transcript of Bush's Remarks on the Security Council's Iraq Resolution, New York Times v. 9.11.2002.
13 S/2002/1236 v. 8.11.2002.
14 Unter Anrufung des Allmächtigen und eingehender Darlegung der Position Bagdads, S/2002/1242 v. 13.11. 2002; deutsch im Internet unter: www.un.org/Depts/german/sr/sr_sonst/s02-1242.pdf.
15 Gemeinsame Erklärung Rußlands, Deutschlands und Frankreichs am 10.2.2003 in Paris (deutsch im Internet unter: www.bundesregierung.de/dokumente/,-466570/Artikel.htm); S/2003/214 v. 24.2.2003 (deutsch: www.un.org/Depts/german//sr/sr_sonst/s03-214.pdf); S/2003/253 v. 5.3.2003 (deutsch: www.un.org/Depts/german/sr/sr_sonst/s03-253.pdf) und S/2003/320 v. 16.3.2003 (deutsch: www.un.org/Depts/german/sr/sr_sonst/s03-320.pdf).
16 Gemeinsame Erklärung (Anm. 15).
17 Ralf Beste u.a., Du musst das hochziehen, Der Spiegel Nr. 13/2003 v. 24.3.2003.
18 S/2003/215 v. 24.2.2003.
19 S/2003/214 (Anm. 15).
20 Der Vorschlag wurde nicht als offizielles Dokument des Rates veröffentlicht.
21 S/2003/253 (Anm. 15).
22 Das ›Jackson-Vannick amendment‹ machte Handelspräferenzen für die Sowjetunion und andere Staaten abhängig von deren Ausreisepolitik.
23 Die Liste der ›Foreign Terrorist Organizations‹ wurde erstmals im Oktober 1997 von Außenministerin Madeleine K. Albright erstellt.
24 S/2003/215 v. 7.3.2003 (deutsch: www.un.org/Depts/german//sr/sr_sonst/s03-215.pdf). – Trotz des abgeänderten Textes wurde die gleiche Dokumentennummer verwendet wie bei dem Entwurf der gleichen Staaten v. 24. 2.2003 (Anm. 18).
25 David Sanger, Canvassing the Votes to Gain Legitimacy, New York Times v. 13.3.2003.
26 National Security Strategy of the United States of America, September 2002 (www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf).
27 Dies ist kein neues Phänomen, das etwa speziell mit der Regierung Bush verbunden wäre; verwiesen sei nur auf das im Spätsommer 1993 in Brüssel in Umlauf gesetzte inoffizielle Memorandum ›With the UN Whenever Possible, Without When Necessary?‹. Siehe Otfried Nassauer, Junger Wein in alten Schläuchen. Vereinte Nationen oder Nordatlantikpakt-Organisation? (II), VN 4/1999 S. 132ff. Auch die NATO sieht sich mittlerweile von Washington mehr als Instrumentenkasten behandelt, aus dem sich die USA und das US-Militär bei Bedarf bedienen können, denn als Bündnis gleichberechtigter Partner.

Von der Golfkrise 1990 zum Irak-Krieg 2003:
Resolutionen und Erklärungen des Sicherheitsrats

Resolutionen

Res.-Nr.	*Datum*	*Text in VN*	*Gegenstand*	*Abstimmungs-ergebnis*
660(1990)	2. 8.1990	4/90 S.146	Irakische Invasion Kuwaits	+14; –0; =0. Jemen nahm an der Abstimmung nicht teil.
661(1990)	6. 8.1990	4/90 S.146	Wirtschaftliche Sanktionen gegen Irak	+13; –0; =2: Jemen, Kuba
662(1990)	9. 8.1990	5/90 S.194	Nichtigkeitserklärung der Annexion Kuwaits durch Irak	einstimmig
664(1990)	18. 8.1990	5/90 S.195	Schutz der Staatsangehörigen von Drittländern in Irak und Kuwait	einstimmig
665(1990)	25. 8.1990	6/90 S.215	Durchsetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen Irak	+13; –0; =2: Jemen, Kuba
666(1990)	13. 9.1990	6/90 S.215	Nahrungsmittelsituation in Irak und Kuwait	+13; –2: Jemen, Kuba; =0
667(1990)	16. 9.1990	6/90 S.215	Lage der diplomatischen und konsularischen Vertretungen in Kuwait	einstimmig
669(1990)	24. 9.1990	6/90 S.216	Besondere wirtschaftliche Probleme von Staaten bei der Umsetzung von Sanktionsmaßnahmen	einstimmig
670(1990)	25. 9.1990	6/90 S.216	Einbeziehung des Lufttransports bei der Umsetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen Irak	+14; –1: Kuba; =0
674(1990)	29.10.1990	6/90 S.217	Haftung Iraks für alle auf Grund der Invasion entstandenen Schäden in bezug auf Kuwait und dritte Staaten	+13; –0; =2: Jemen, Kuba
677(1990)	28.11.1990	6/90 S.218	Sicherung des Bevölkerungsregisters Kuwaits	einstimmig
678(1990)	29.11.1990	6/90 S.218	Durchsetzung der Resolution 660(1990) mit allen erforderlichen Mitteln	+12; –2: Jemen, Kuba; =1: China
686(1991)	2. 3.1991	2/91 S. 73	Voraussetzungen einer endgültigen Beendigung der Feindseligkeiten	+11; –1: Kuba; =3: China, Indien, Jemen
687(1991)	3. 4.1991	2/91 S. 74	Bedingungen einer förmlichen Feuereinstellung zwischen Irak und Kuwait und den mit Kuwait kooperierenden Mitgliedstaaten	+12; –1: Kuba; =2: Ecuador, Jemen
688(1991)	5. 4.1991	2/91 S. 77	Notlage der unterdrückten irakischen Zivilbevölkerung, insbesondere auch der in den kurdischen Siedlungsgebieten	+10; –3:Jemen, Kuba, Simbabwe; =2: China, Indien
689(1991)	9. 4.1991	2/91 S. 77	Einsetzung der Beobachtermission der Vereinten Nationen für Irak und Kuwait	einstimmig
692(1991)	20. 5.1991	4/91 S.152	Modalitäten der Haftung Iraks für alle auf Grund der Invasion entstandenen Schäden in bezug auf Kuwait und dritte Staaten	+14; –0; =1: Kuba

Resolutionen

Res.-Nr.	*Datum*	*Text in VN*	*Gegenstand*	*Abstimmungs-ergebnis*
699(1991)	17. 6.1991	4/91 S.152	Befugnisse der Sonderkommission und der IAEA gemäß Resolution 687(1991)	einstimmig
700(1991)	17. 6.1991	4/91 S.152	Richtlinien zur Umsetzung der Resolution 687(1991)	einstimmig
705(1991)	15. 8.1991	6/91 S.214	Höchstgrenze der Entschädigungsleistungen Iraks	einstimmig
706(1991)	15. 8.1991	6/91 S.214	Beschränkte, befristete und zweckgebundene Zulassung von Erdölausfuhren Iraks	+13; –1: Kuba; =1: Jemen
707(1991)	15. 8.1991	6/91 S.215	Verpflichtung Iraks zur Kooperation mit der Sonderkommission und der IAEA	einstimmig
712(1991)	19. 9.1991	6/91 S.217	Umsetzung der Resolution 706(1991)	+13; –1: Kuba; =1: Jemen
715(1991)	11.10.1991	6/91 S.217	Befugnisse der Sonderkommission und der IAEA gemäß Resolution 687(1991)	einstimmig
773(1992)	26. 8.1992	1/93 S. 33	Festlegung des Grenzverlaufs zwischen Irak und Kuwait	+14; –0; =1: Ecuador
778(1992)	2.10.1992	1/93 S. 34	Umsetzung der Resolution 706(1991)	+14; –0; =1: China
806(1993)	5. 2.1993	2/93 S. 79	Erweiterung des Mandats der Beobachtermission der Vereinten Nationen Irak und Kuwait (UNIKOM)	einstimmig
833(1993)	27. 5.1993	6/93 S.215	Festlegung des Grenzverlaufs zwischen Irak und Kuwait	einstimmig
899(1994)	4. 3.1994	3/94 S.117	Vermögenswerte irakischer Privatpersonen in Kuwait	einstimmig
949(1994)	15.10.1994	1/95 S. 37	Militärische Kapazität Iraks im Süden des Landes	einstimmig
986(1995)	14. 4.1995	5-6/95 S.223	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1051(1996)	27. 3.1996	3/96 S.124	Überwachungsaufgaben der Sonderkommission und der IAEA gegenüber Irak gemäß Resolution 687(1991)	einstimmig
1060(1996)	12. 6.1996	2/97 S. 83	Verpflichtung Iraks zur Kooperation mit der Sonderkommission	einstimmig
1111(1997)	4. 6.1997	2/98 S. 75	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1115(1997)	21. 6.1997	2/98 S. 76	Verpflichtung Iraks zur Kooperation mit der Sonderkommission	einstimmig
1129(1997)	12. 9.1997	2/98 S. 76	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	+14, –0; =1: Rußland

Resolutionen

Res.-Nr.	Datum	Text in VN	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
1134(1997)	23.10.1997	2/98 S. 77	Androhung der Verhängung von Reisebeschränkungen bei Nichterfüllung der Verpflichtung Iraks zur Kooperation mit der Sonderkommission	+10; –0; =5: Ägypten, China, Frankreich, Kenia, Rußland
1137(1997)	12.11.1997	2/98 S. 78	Verhängung von Reisebeschränkungen bei Nichterfüllung der Verpflichtung Iraks zur Kooperation mit der Sonderkommission	einstimmig
1143(1997)	4.12.1997	2/98 S. 79	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1153(1998)	20. 2.1998	2/98 S. 80	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1154(1998)	2. 3.1998	2/98 S. 82	Verpflichtungen Iraks auf Grund der Resolution 687(1991)	einstimmig
1158(1998)	25. 3.1998	3/98 S.118	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1175(1998)	19. 6.1998	1/99 S. 37	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1194(1998)	9. 9.1998	1/99 S. 38	Verpflichtungen Iraks auf Grund der Resolution 687(1991)	einstimmig
1205(1998)	5.11.1998	1/99 S. 39	Verpflichtungen Iraks auf Grund der Resolution 687(1991)	einstimmig
1210(1998)	24.11.1998	1/99 S. 39	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1242(1999)	21. 5.1999	4/99 S.150	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1266(1999)	4.10.1999	1/00 S. 35	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1275(1999)	19.11.1999	1/00 S. 36	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1280(1999)	3.12.1999	1/00 S. 36	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	+11; –0; =3: China, Malaysia, Rußland. Frankreich nahm an der Abstimmung nicht teil.
1281(1999)	10.12.1999	1/00 S. 36	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1284(1999)	17.12.1999	1/00 S. 37	Einrichtung der Überwachungs-, Verifikations- und Inspektionskommission der Vereinten Nationen (UNMOVIC) für Irak und Bedingungen für eine Aussetzung von gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	+11; –0; =4: China, Frankreich, Malaysia, Rußland

Resolutionen

Res.-Nr.	Datum	Text in VN	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
1293(2000)	31. 3.2000	4/00 S.155	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1302(2000)	8. 6.2000	4/00 S.155	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1330(2000)	5.12.2000	2/01 S. 73	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1352(2001)	1. 6.2001	5/01 S.199	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1360(2001)	3. 7.2001	5/01 S.199	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1382(2001)	29.11.2001	3/02 S.130	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen; Güterprüfliste	einstimmig
1409(2002)	14. 5.2002	5/02 S.199	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen; Güterprüfliste und Verfahren zu ihrer Anwendung	einstimmig
1441(2002)	8.11.2002	6/02 S.232	Feststellung erheblicher Verletzungen der Abrüstungsverpflichtung Iraks	einstimmig
1443(2002)	25.11.2002	6/02 S.235	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1447(2002)	4.12.2002	6/02 S.235	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen	einstimmig
1454(2002)	30.12.2002	2/03 S. 64	Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen; Güterprüfliste und Verfahren zu ihrer Anwendung	+13; –0; =2: Rußland, Syrien
1472(2003)	28. 3.2003	2/03 S. 69	Anpassungsmaßnahmen für das Programm ›Öl für Lebensmittel‹ (Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen)	einstimmig
1476(2003)	24. 4.2003	2/03 S. 70	Anpassungsmaßnahmen für das Programm ›Öl für Lebensmittel‹ (Ausnahmeregelungen in bezug auf die gegen Irak verhängten wirtschaftlichen Sanktionen)	einstimmig

Erklärungen des Ratspräsidenten

Dok.-Nr.	Datum	Text in VN	Gegenstand
S/22322	3. 3.1991	2/91 S. 74	Fragen der humanitären Hilfe
S/22548	29. 4.1991	4/91 S.151	Unterstützungsanträge gemäß Art.50 der UN-Charta

Erklärungen des Ratspräsidenten

Dok.-Nr.	*Datum*	*Text in VN*	*Gegenstand*
2/22746	28. 6.1991	4/91 S.153	Behinderung der Arbeit der Nuklearen Inspektionsgruppe
S/23107	2.10.1991	6/91 S.217	Ermöglichung der Deckung ziviler Grundbedürfnisse Iraks
S/23305	20.12.1991	2/92 S. 69	Ermöglichung der Deckung ziviler Grundbedürfnisse Iraks
S/23517	5. 2.1992	2/92 S. 69	Ermöglichung der Deckung ziviler Grundbedürfnisse Iraks
S/23609	19. 2.1992	2/92 S. 70	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/23663	29. 2.1992	2/92 S. 70	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/23699	11. 3.1992	2/92 S. 70	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/23709	12. 3.1992	2/92 S. 73	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/23732	19. 3.1992	2/92 S. 73	Ermöglichung der Deckung ziviler Grundbedürfnisse Iraks
S/23761	27. 3.1992	2/92 S. 73	Ermöglichung der Deckung ziviler Grundbedürfnisse Iraks
S/23803	10. 4.1992	2/92 S. 73	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/24010	27. 5.1992	1/93 S. 32	Ermöglichung der Deckung ziviler Grundbedürfnisse Iraks
S/24113	17. 6.1992	1/93 S. 32	Festlegung des Grenzverlaufs zwischen Irak und Kuwait
S/24240	6. 7.1992	1/93 S. 33	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/24309	17. 7.1992	1/93 S. 33	Sicherheit des UN-Personals in Irak
S/24352	27. 7.1992	1/93 S. 33	Ermöglichung der Deckung ziviler Grundbedürfnisse Iraks
S/24511	2. 9.1992	1/93 S. 34	Humanitäres Programm der UN in Irak
S/24584	24. 9.1992	1/93 S. 34	Ermöglichung der Deckung ziviler Grundbedürfnisse Iraks
S/24836	23.11.1992	1/93 S. 35	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/24839	24.11.1992	1/93 S. 38	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/24843	24.11.1992	1/93 S. 38	Ermöglichung der Deckung ziviler Grundbedürfnisse Grundbedürfnisse Iraks
S/25081	8. 1.1993	1/93 S. 38	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/25091	11. 1.1993	1/93 S. 38	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/25157	25. 1.1993	1/93 S. 39	Fortsetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen Irak unter Ermöglichung der Deckung ziviler Grundbedürfnisse
S/25480	29. 3.1993	2/93 S. 79	Fortsetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen Irak unter Ermöglichung der Deckung ziviler Grundbedürfnisse
S/25830	24. 5.1993	6/93 S.215	Fortsetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen Irak unter Ermöglichung der Deckung ziviler Grundbedürfnisse
S/25970	18. 6.1993	6/93 S.215	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/26006	28. 6.1993	6/93 S.216	Festlegung des Grenzverlaufs zwischen Irak und Kuwait
S/26126	21. 7.1993	6/93 S.216	Fortsetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen Irak unter Ermöglichung der Deckung ziviler Grundbedürfnisse
S/26474	20 9.1993	6/93 S.216	Fortsetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen Irak unter Ermöglichung der Deckung ziviler Grundbedürfnisse
S/26768	18.11.1993	1/94 S. 40	Fortsetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen Irak unter Ermöglichung der Deckung ziviler Grundbedürfnisse
S/26787	23.11.1993	2/94 S. 74	Irakische Grenzverletzungen gegenüber Kuwait
S/PRST/1994/3	18. 1.1994	3/94 S.117	Fortsetzung der wirtschaftlichen Sanktionen gegen Irak unter Ermöglichung der Deckung ziviler Grundbedürfnisse
S/PRST/1994/58	8.10.1994	6/94 S.230	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/PRST/1994/68	16.11.1994	1/95 S. 37	Anerkennung der Souveränität Kuwaits durch Irak
S/PRST/1996/11	19. 3.1996	3/96 S.123	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/PRST/1996/28	14. 6.1996	2/97 S. 84	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/PRST/1996/36	23. 8.1996	2/97 S. 84	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/PRST/1996/49	30.12.1996	3/97 S.111	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/PRST/1997/21	16. 4.1997	2/98 S. 75	Einhaltung der Sanktionen gegen Irak
S/PRST/1997/33	13. 6.1997	2/98 S. 76	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/PRST/1997/49	29.10.1997	2/98 S. 77	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/PRST/1997/51	13.11.1997	2/98 S. 79	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/PRST/1997/54	3.12.1997	2/98 S. 79	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/PRST/1997/56	22.12.1997	2/98 S. 80	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/PRST/1998/1	14. 1.1998	2/98 S. 80	Kooperationsverpflichtungen Iraks
S/PRST/1998/11	14. 5.1998	3/98 S.118	Kooperationsverpflichtungen Iraks

Sonstiges

Dok.-Nr.	*Datum*	*Text in VN*	*Gegenstand*
S/1998/166	27.2.1998	2/98 S. 82	Vereinbarung zwischen den Vereinten Nationen und der Republik Irak

Stand: 25. April 2003