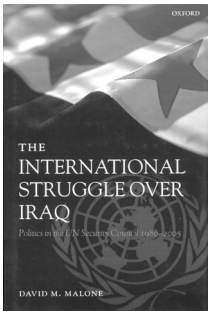
Irak und die Vereinten Nationen: Lehren für die Zukunft?

Bardo Fassbender



David M. Malone

The International Struggle over Iraq: Politics in the UN Security Council 1980–2005

Oxford: Oxford University Press 2006
XIV+398 S., 27,00 brit. Pfund

(Im Oktober 2007 auch als Taschenbuch erschienen; 13,99 brit. Pfund.)

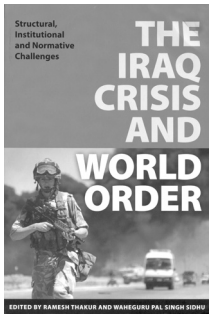
Die zwei hier vorzustellenden Bücher über die Vereinten Nationen und Irak sind ganz unterschiedlicher Natur, ergänzen sich aber gut. Das erste Buch, ›The International Struggle over Iraq‹, ist eine Monographie eines einzelnen Verfassers, das zweite, ›The Iraq Crisis and World Order‹, ein Sammelband, der Beiträge von 38 Autoren enthält. Das erste Buch beherrscht die souveräne Stimme eines einzelnen, im zweiten erklingen viele – und vielfach dissonante – Stimmen. Der Leser der Monographie fühlt sich mit sicherer Hand durch die wechselnden Irak-Konflikte seit 1980 und die Bemühungen der Vereinten Nationen um ihre Beilegung oder Bewältigung geführt. Der Autor zeichnet ein überzeugendes Bild – das sich nach der Lektüre des Sammelbands teilweise wieder in viele, oft widersprüchliche Einzelperspektiven auflöst.

David M. Malones Buch zeichnet sich gleich durch mehrere Vorzüge aus, die es für längere Zeit zu einem Referenzwerk zum Thema ›UN-Sicherheitsrat und Irak‹ machen werden: Zunächst stellt es die Irak-Invasion des Jahres 2003 in den großen Zusammenhang einer kontinuierlichen und intensiven, mehr als 25-jährigen Befassung des Sicherheitsrats mit Irak. Diese begann im Jahr 1980 nach dem Ausbruch des ›ersten Golf-Kriegs‹ zwischen Iran und Irak und dauert noch immer an. Zweitens bleibt Malone nicht bei einer (sehr sorgfältigen und reflektierten) Darstellung des Umgangs der Vereinten Nationen mit Irak, sondern er untersucht, welche Folgen dieser Umgang für die UN, insbesondere den Sicherheitsrat, gezeitigt hat. Konkret geht es bei ihm darum, in welcher Weise die lange Irak-Krise – insofern nur mit der Israel- und Palästina-Frage vergleichbar – die UN selbst verändert hat und welche Prognosen sich aus dieser Entwicklung ableiten lassen. Drittens nimmt er den Leser durch die Verbindung von praktischer Erfahrung und wissenschaftlicher Reflexion für sich ein, wobei er Perspektiven und Methoden der Politikwissenschaft, der Geschichte und des Völkerrechts integriert.

Malones Buch ist chronologisch aufgebaut, wobei die einzelnen Kapitel engen Bezug aufeinander nehmen, und zwar in beide zeitlichen Richtungen. Den von ihm behandelten Zeitraum von 1980 bis 2005 teilt der Autor in fünf Abschnitte der Beziehungen zwischen den UN und Irak ein: erstens die Zeit des iranisch-irakischen Golf-Krieges (1980–1988) und der darauf folgenden kurzen Friedensjahre, in der sich die UN als »Friedensstifter und Friedenswahrer des Kalten Krieges« bewährte; zweitens die kurze Zeit der vom Sicherheitsrat autorisierten Militäroffensive zur Befreiung Kuwaits (1991) und der durch den ›Ersatzfriedensvertrag‹ der Resolution 687 (1991) errichteten Nachkriegsordnung – darin konnten die UN, ausnahmsweise, wie sich herausstellen sollte, die Rolle des ›Polizisten der neuen Weltordnung‹ spielen; drittens ein von umfassenden UN-Sanktionen gegen Irak, der erzwungenen Abrüstung des Landes, aber auch zunehmendem unilateralen Handeln einzelner (westlicher) Sicherheitsratsmitglieder gekennzeichneter Abschnitt (1992–2002); viertens die Phase einer Marginalisierung der UN in Folge der Uneinigkeit der Ratsmitglieder über ein erneutes militärisches Vorgehen gegen Irak und des amerikanisch-britischen Alleingangs von 2003; und fünftens schließlich eine bis heute bestehende neue Nachkriegsphase. Die beschreibt Malone mit Blick sowohl auf die UN als auch auf die USA mit dem Schlagwort Vertrauenskrise; die UN versuchen seitdem vorsichtig, neuen Einfluss auf die Lage im Land und die davon bestimmte Politik in der Region zu nehmen.

Ohne Weiteres hätte man also dem in Malones Monographie behandelten Stoff und Zeitraum fünf Bücher widmen können, und es herrscht ja auch kein Mangel an Untersuchungen der einzelnen Konfliktphasen. Die besondere Leistung des Autors besteht gerade darin, die ganze Zeitspanne seit 1980 in den Blick zu nehmen und so die Bedingungen und Wechselwirkungen der einzelnen Ereignisse und Vorgänge aufzuzeigen. Es gelingt Malone, das komplexe Geschehen eines Vierteljahrhunderts mit dem Anspruch auf analytische Durchdringung und mit offenem Blick für andere wichtige zeitgleiche Geschehnisse in den internationalen Beziehungen auf nur 240 Seiten darzustellen (eingerahmt von Einleitung und Schlusskapitel, die zusammen 65 Seiten ausmachen). Dies verlangt eine souveräne Beherrschung des Stoffes und die Fähigkeit, große Linien zu ziehen. Es setzt aber auch beim Leser gute Kenntnisse über die Entwicklung des internationalen Systems und seine Hauptakteure voraus. Als hilfreich erweisen sich die beiden Anhänge: eine Liste aller Irak betreffenden Sicherheitsratsresolutionen seit 1980 mit kurzen Inhaltsangaben und den jeweiligen Abstimmungsergebnissen sowie eine Zeittafel zu ›Irak und der Sicherheitsrat‹, die von 1920, dem Jahr der Ausrufung des irakischen Staates in der britischen Mandatszeit, bis zum Dezember 2005 reicht.

Lassen sich aus dieser Gesamtdarstellung Lehren oder Schlussfolgerungen ziehen, gibt es einen Lerneffekt für die Weltorganisation? Oder lässt sich doch



Ramesh Thakur / Waheguru Pal Singh Sidhu (Eds.)

The Iraq Crisis and World Order: Structural, Institutional and Normative Challenges

Tokio / New York / Paris: United Nations University Press 2006
XI+549 S., 49,00 US-Dollar

nur im Plural von verschiedenen Irak-Konflikten sprechen, die keine verallgemeinerungsfähigen Antworten erlauben? Im Schlusskapitel seines Buches arbeitet Malone vier Haupttrends der Praxis des Sicherheitsrats heraus, die sich in den von ihm betrachteten 25 Jahren herausgebildet hätten. Die einen Trends stehen unmittelbar, die anderen mittelbar im Zusammenhang mit den Irak-Fragen.

Als ersten solchen Trend identifiziert der Autor einen instrumentellen Multilateralismus der einzelnen Staaten, insbesondere der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats. Sie benutzten die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und die damit verbundenen Möglichkeiten als Mittel ihrer nationalen Außenpolitik. Zweitens konstatiert Malone sowohl für die USA als auch die Vereinten Nationen einen Legitimitätsverlust: »Die Kosten verringerter Legitimität werden nicht allein von den USA getragen werden, sondern auch vom Sicherheitsrat und dem UN-System als Ganzem, und zwar durch eine verringerte Operationsfähigkeit der UN sowie ein reduziertes Vertrauen in die Unparteilichkeit und Universalität der Vereinten Nationen. Die Irak-Politik des Sicherheitsrats, insbesondere seine anfängliche stillschweigende Duldung amerikanischer Militäraktionen zur Durchsetzung seiner Resolutionen und seine spätere Unfähigkeit, solchen Aktionen Einhalt zu gebieten, hat viel dazu beigetragen, den Sicherheitsrat und die UN im Nahen Osten zu diskreditieren.« (S. 279) Drittens nimmt der Autor eine evolutionäre Verschiebung der Tätigkeit des Sicherheitsrats wahr – weg von einem politisch-militärischen Modus der Vermittlung zwischen kriegführenden Staaten und hin zu einer juristisch-regulierenden Rolle, die für den Sicherheitsrat eine Führung im Prozess globaler Normsetzung beansprucht. Viertens sieht Malone in der Praxis des Sicherheitsrats ein zunehmend umfassendes, ›ganzheitliches‹ Verständnis von Frieden, Gerechtigkeit, Sicherheit und Entwicklung. Das Buch endet mit der Erklärung, der Sicherheitsrat sei heute ebenso notwendig und unverzichtbar wie 1945.

Der Sammelband ›The Iraq Crisis and World Order‹ ist als Gemeinschaftsprojekt der Universität der Vereinten Nationen (UNU) und der ›International Peace Academy‹ entstanden. Seine Herausgeber sind **Ramesh Thakur**, Vize-Rektor der Universität, und **Waheguru Pal Singh Sidhu**, der am ›Geneva Centre for Security Studies‹ unterrichtet. Die Autoren des Bandes stammen überwiegend einerseits aus der westlichen Welt (Nordamerika und Europa) und andererseits aus Asien; die meisten von ihnen unterrichten an amerikanischen oder britischen Universitäten. Der einzige deutsche Autor ist Harald Müller. Das Buch besteht aus 31 Beiträgen, die sechs Teilen zugeordnet wurden. Auf einen ersten Teil (mit einer Einführung der Herausgeber sowie einer Überblicksdarstellung von David M. Malone und James Cockayne ›The UN in Iraq, 1980–2001‹, die am Ende des vierten Teiles für die Jahre 2001 bis 2005 fortgeführt wird) folgt Teil 2 mit drei politikwissenschaftlichen Beiträgen, die das Irak-Problem mit den Themen Unilateralismus/Multilateralismus, Souveränität und Pazifismus verbinden. Der mit acht Beiträgen umfangreichere fünfte Teil ist völkerrechtlichen Fragen des letzten Irak-Krieges gewidmet. Bereits der Titel des an den Anfang des Teiles gestellten Beitrags von David Krieger, Präsident der ›Nuclear Age Peace Foundation‹ in Kalifornien, gibt den vorherrschenden Tenor wieder: ›The war in Iraq as illegal and illegitimate‹. Nur Ruth Wedgwood, Professorin an der Johns Hopkins University in Washington, DC, widerspricht dieser doppelten Verurteilung des Koalitionskriegs.

Am interessantesten erscheinen Teil 3 ›Perspectives from Within the Region‹ und Teil 4 ›External Actor Perspectives‹. Darin wird das Thema ›Irak und die Weltordnung‹ jeweils aus der Perspektive eines Landes beziehungsweise einer Region oder Staatenverbindung behandelt. Zunächst sind es Staaten der Region (Libanon, Türkei, Iran, Israel, Ägypten) sowie ein Beitrag zur Sicht der ›islamischen Welt‹ allgemein, dann die Perspektiven auswärtiger Akteure (USA, Großbritannien, Frankreich, Russland, Deutschland, Lateinamerika, Pakistan, NATO und EU). Wichtige Länder wie China und Indien sowie der ganze afrikanische Kontinent fehlen allerdings. Auch in diesen Beiträgen steht der Krieg des Jahres 2003 im Mittelpunkt, doch beziehen die Autoren häufig auch die frühere Irak-Politik der betreffenden Länder ein. Die Beiträge geben, das sei hervorgehoben, nicht einfach die jeweilige Regierungspolitik wieder, sondern sie berücksichtigen als wissenschaftliche Abhandlungen auch andere Standpunkte und nehmen langfristig wirksame geopolitische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedingungen mit in den Blick.

Die Herausgeber haben keinen Versuch unternommen, diese unterschiedlichen Perspektiven zu ordnen oder zusammenzufassen. Sie verengen in ihrer Einführung die Problematik vielmehr auf das Verhältnis zwischen den USA und den Vereinten Nationen und die Frage, welche Folgen der letzte Irak-Krieg für die mit der UN-Charta errichtete Völkerrechtsordnung haben wird. So wichtig diese beiden Aspekte sind, gehen doch die meisten Beiträge des Bandes weit darüber hinaus.

Irak wird auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats beziehungsweise der UN bleiben. Am 10. August 2007 beschloss der Sicherheitsrat auf Drängen der USA und Großbritanniens in seiner Resolution 1770, die Rolle der Vereinten Nationen in Irak zu stärken. Als Leser der beiden hier besprochenen Bücher muss man skeptisch sein, ob sich die Vereinten Nationen hier nicht erneut Aufgaben haben übertragen lassen, die unter den herrschenden Umständen unerfüllbar sind.