SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

"Präventivkrieg" als Ausweg? Die USA und der Irak

Rudolf, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Rudolf, P. (2002). *"Präventivkrieg" als Ausweg? Die USA und der Irak.* (SWP-Studie, S 23). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-238578

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Rudolf

»Präventivkrieg« als Ausweg?

Die USA und der Irak

S 23
Juni2002
Berlin

Nachweis in öffentlich zugänglichen Datenbanken nicht gestattet.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Inhalt

Problemstellung und Schlußfolgerungen 5

Amerikanische Außenpolitik und der Irak:
Der 11. September und seine Konsequenzen 7
Der 11. September und der Irak:
Eine veränderte Debatte 7
Entschlossenheit auf der Suche nach einer Strategie:
Die Bush-Administration 11
Innenpolitische Rahmenbedingungen:
Öffentliche Meinung und Kongreß 14

Militärische Optionen:
Strategische und normative Bewertung 19
Strategische Risiken und Ungewißheiten 19
Zur völkerrechtlichen Legalität und
ethischen Legitimität 23

Alternative zum Krieg: Robuste Eindämmung 26

Abkürzungen 29

»Präventivkrieg« als Ausweg? Die USA und der Irak

Der »Krieg gegen den Terror« hat die für die amerikanisch-europäischen Beziehungen brisante Frage akzentuiert, wann und unter welchen Bedingungen militärische Gewalt bis hin zu einem Krieg als legitimes Mittel der Sicherheitspolitik eingesetzt werden darf. Am schärfsten stellt sich die Frage im Falle des Irak.

In der amerikanischen Irakdebatte geht es nur vordergründig um den Kampf gegen den Terrorismus. Dieser ist vor allem die innenpolitisch nützliche Legitimation für den Sturz eines nach Massenvernichtungswaffen strebenden Regimes, das als wachsende geopolitische Bedrohung strategischer Interessen in einer kritischen Region gesehen wird. Nach dem 11. September gelang es denjenigen, die seit Jahren den Sturz des irakischen Regimes propagiert haben, die Debatte in die gewünschte Richtung zu lenken. Der Irak gilt jetzt weithin als »klare und gegenwärtige Bedrohung«.

Derzeit verfolgen die USA eine zweigleisige und zugleich zweideutige Politik: Zum einen soll die Eindämmung des Irak durch Sanktionen und Rüstungsinspektionen verstärkt werden, zum anderen werden die militärischen Optionen für einen »Regimewechsel« vorbereitet. Die Rhetorik ist eindeutig auf den Regimesturz hin orientiert, die militärischen, geheimdienstlichen und politischen Vorbereitungen für eine Intervention und die Zeit danach sind im Gange. Mit dem Aufbau einer Drohkulisse hat die Bush-Administration der Irakproblematik international zu einem neuen Stellenwert verholfen.

Daß die Drohung mit militärischen Optionen in eine politische Lösung – sprich in ein neues Rüstungsüberwachungssystem – münden werde, ist die auf europäischer Seite weithin gehegte Hoffnung. Es ist jedoch sehr fraglich, ob den USA unter Präsident Bush an einer solchen Lösung gelegen wäre. Die Forderung nach neuen Rüstungsinspektionen hat für Teile der Administration in erster Linie die Funktion, die militärische Option zu legitimieren. Denn die Diskussion in den USA hat sich derartig verengt, daß die grundsätzliche Alternative, nämlich eine auf Eindämmung und Abschreckung setzende Politik, nach dem 11. September weithin als ein nicht länger annehmbares Risiko eingeschätzt wird. Das ist – auch wenn der Irak nicht ausdrücklich beim Namen genannt

wird – die öffentlich artikulierte Auffassung des Präsidenten.

Entscheidend wird am Ende sein, wie Präsident Bush die innen- und außenpolitischen Risiken und Unwägbarkeiten eines Krieges gegen den Irak einschätzt. Sollten die USA die militärische Option verfolgen, wird diese eine eigene Dynamik entfalten und über Luftangriffe zur Zerstörung von Rüstungsanlagen oder zur Erzwingung eines Rüstungskontrollregimes hinausgehen. Kann der massive Einsatz amerikanischer Bodentruppen vermieden und zumindest der Eindruck multilateraler Einbettung erzeugt werden, dann dürften amerikanische Öffentlichkeit und Kongreß ein militärisches Vorgehen mit großer Mehrheit unterstützen. Noch sind führende Politiker im Kongreß jedoch nicht der Auffassung, daß der Irak eine unmittelbare, ein baldiges militärisches Vorgehen rechtfertigende Bedrohung darstellt. Präsident Bush mag aus Gründen des dauerhaften politischen Rückhalts gut beraten sein, vor einem Krieg gegen den Irak die Zustimmung des Kongresses einzuholen. Erzwingen wird der Kongreß seine Mitsprache jedoch nicht. Ungewiß ist, ob der Präsident am Ende vor der vollen Konsequenz eines militärischen Vorgehens – nämlich Besetzung und Restrukturierung des politischen Systems des Irak – aufgrund der politischen und strategischen Risiken und Kosten zurückschreckt. Staatsmänner sind jedoch mitunter zu äußerst riskanten Schritten bereit, wenn die künftige Bedrohung als so groß gewertet wird, daß ein Krieg als das geringere Risiko eingeschätzt wird, oder am Ende einer erfolglosen Drohpolitik die eigene Glaubwürdigkeit und die der Nation auf dem Spiel zu stehen scheint.

Ein ohne Mandat der Vereinten Nationen geführter Präventivkrieg gegen den Irak, um dessen Regime zu stürzen, wäre eine völkerrechtlich, politisch und ethisch höchst problematische Entwicklung: völkerrechtlich, weil die Beschränkungen für den Einsatz militärischer Macht gelockert würden; politisch, weil es sich um einen Präzedenzfall handeln würde, auf den sich andere berufen könnten; ethisch, weil sich ein präemptives militärisches Handeln nur angesichts eines drohenden Krieges rechtfertigen läßt – wenn der Verzicht auf Präemption eine ernsthafte Gefährdung für die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit eines Staates darstellen würde. Die Bedrohung muß aufgrund der deutlichen Absicht der anderen Seite und ihrer aktiven Vorbereitung klar gegeben, das Abwarten eines ersten Schlages mit großen Risiken behaftet sein.

So wünschenswert ein Ende der Diktatur im Irak wäre – die Entscheidung zu einem Krieg birgt so viele völkerrechtliche, ethische und strategische Probleme, daß die Alternative, nämlich eine robuste Eindämmungspolitik, nicht vorschnell als aussichtslos und zu riskant verworfen werden sollte. Eindämmungspolitik setzt darauf, das militärische Potential des Irak durch ein erneuertes Sanktionsregime und ein neues Rüstungskontrollregime zu begrenzen, durch militärische Drohungen den Irak vor Aggressionen abzuschrecken und gegebenenfalls durch begrenzte Militärschläge seine Fähigkeit zur Entwicklung von Massenvernichtungswaffen zu verringern. Die Möglichkeiten für eine robuste Eindämmungspolitik mit internationaler Akzeptanz sind noch nicht ausgeschöpft. Gerade die Einschätzung, daß die USA auf einen militärischen Angriff gegen den Irak zusteuern, hat eine veränderte Konstellation geschaffen, die von europäischer Seite für eine Verstärkung der Eindämmungspolitik genutzt werden könnte.

Amerikanische Außenpolitik und der Irak: Der 11. September und seine Konsequenzen

Der 11. September und der Irak: Eine veränderte Debatte

Die Terroranschläge des 11. September waren in zweifacher Hinsicht ein »transformatives Moment«[1] für die USA und die amerikanische Weltpolitik: *Erstens* bestätigten sie schlimmste Befürchtungen auf eine unerwartete Art. Die Furcht vor einem »catastrophic terrorism«[2] hatte sich auf den terroristischen Einsatz von Massenvernichtungswaffen gerichtet. Der 11. September zeigte jedoch, daß der Terrorismus andere Formen annehmen kann, die in den bisherigen Szenarien so nicht oder zumindest nur ganz am Rande vorkamen. Die Anschläge offenbarten, daß die amerikanische Gesellschaft »asymmetrisch verwundbar« ist:[3] Gegen weitreichende sowjetische/russische Nuklearwaffen waren die USA zwar seit Jahrzehnten verwundbar; doch aufgrund der wechselseitig gesicherten Vernichtungsfähigkeit handelte es sich um eine symmetrische Konstellation, die die Abschreckung des potentiellen Gegners ermöglichte. Gegen zum Selbstmord bereite nichtstaatliche Akteure allerdings, die im Rahmen eines religiös-ideologischen Überzeugungssystems agieren, scheint Abschreckung nicht mehr möglich zu sein.

Die Bedrohung durch den globalisierten transnationalen Terrorismus, die mit den Anschlägen am 11. September 2001 zu einer strategischen Herausforderung wurde, stärkte die gewachsene Struktur des »Sicherheitsstaates«. Schon lange vor dem 11. September standen in der Wahrnehmung der amerikanischen Öffentlichkeit Massenvernichtungswaffen ganz oben auf der Liste »kritischer Bedrohungen« – nur überboten durch die Gefahr des Terrorismus.[4] Diese Bedrohungen schärften die ohnehin vorhandene, stark ausgeprägte Sensibilität für die mögliche Verwundbarkeit des amerikanischen Territoriums, die – in wechselnden Erscheinungsformen – ein Kennzeichen der sicherheitspolitischen Debatten seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert ist. Funktional läßt sich die im nachhinein oftmals übersteigert wirkende Rolle direkter Bedrohungen für die amerikanische Gesellschaft sicher auch damit erklären, daß die Überzeichnung von Bedrohungen der außenpolitischen Elite die Mobilisierung von Ressourcen für eine aktive Weltpolitik erleichterte.[5] Die geradezu alarmistische Sprache, deren sich Präsident Bush bedient, die Rede von einer ungeheuren Bedrohung auf lange Sicht, die eine immense Steigerung des Militärhaushaltes erfordere – all dies dient gegenwärtig einer permanenten Mobilisierung und der innenpolitischen Absicherung amerikanischer Außenpolitik.[6]

Zweitens – und das ist der andere Aspekt der Rede vom »transformativen Moment« – eröffnet die globale Bedrohung durch den Terrorismus die politische Chance für eine strategische Neuausrichtung der amerikanischen Weltpolitik und der internationalen Beziehungen weit über die Bekämpfung des Terrorismus hinaus: »How do you capitalize on these opportunities« – so lautete die Frage, die Sicherheitsberaterin Condoleeza Rice ihren Mitarbeitern im NSC vorlegte.[7] Aus ihrer Sicht befinden sich die USA in einer Zeit vegleichbar der zwischen 1945 und 1947, als die

1 Die Bezeichnung »transformative moment« wurde von einem nicht namentlich genannten »senior official« benutzt, zitiert in Nicolas *Lemann*, The Next World Order, in: The New Yorker, 1.4.2002 (http://www.newyorker.com).

2 Ashton *Carter*/John *Deutch*/Philip *Zelikow*, Catastrophic Terrorism, in: Foreign Affairs, 77 (November/Dezember 1998) 6, S. 80–94.

3 Robert O. *Keohane*, The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and »The Liberalism of Fear«, Social Science Research Council: After September 11 (http://www.ssrc.org/sept11/essays/keohane–text–only.htm).

4 Siehe John E. *Rielly* (Hrsg.), American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1999, Chicago: The Chicago Council on Foreign Relations, 1999, S. 15.

5 John A. *Thompson*, The Exaggeration of American Vulnerability: The Anatomy of a Tradition, in: Diplomatic History, 16 (Winter 1992) 1, S. 23–43.

6 William *Pfaff* meinte dazu: »There is something fake, or faintly Orwellian, in Washington`s insistence that the threat is immense, that mobilization must be permanent, that the military budget be vastly increased, that civil liberties be restricted and that the critics be chided as unpatriotic« (Bush's Alarmism Gives Islamic Rebels What They Most Want, in: International Herald Tribune [IHT], 2.2.2002).

7 So zitiert in *Lemann*, The Next World Order [Fn. 1].

amerikanische Weltpolitik unter dem Vorzeichen der weltweiten kommunistischen Bedrohung eine neue Gestalt annahm und die Doktrin der »Eindämmung« zum organisierenden Prinzip amerikanischer Außenpolitik wurde.

Jetzt sehen sich die USA in einem lange währenden »Krieg« nicht nur gegen terroristische Organisationen, sondern auch gegen jene »Terrorstaaten«, die die Sicherheit der USA und ihrer Verbündeten mit Massenvernichtungswaffen bedrohen könnten.[8] Galt der Kampf ursprünglich dem Terrorismus globaler Reichweite und den ihm Unterstützung gewährenden Staaten und kam dann das Thema Massenvernichtungswaffen in den Händen von Terroristen hinzu, so verschob sich bald der Akzent auf terroristische Staaten, die die Welt mit Massenvernichtungswaffen bedrohen wollen.[9] Damit wird der Krieg gegen den Terrorismus vor allem staatszentriert geführt. Die Argumentationsfigur der »Bush-Doktrin« lautet so: »Some states that sponsor terror are seeking or already possess weapons of mass destruction; terrorist groups are hungry for these weapons, and would use them without a hint of conscience. And we know that these weapons, in the hands of terrorists, would unleash blackmail and genocide and chaos.«[10] Sollen die USA sich jemals wieder sicher fühlen können, muß die Bedrohung durch Terroristen und die unterstützenden Staaten in toto beseitigt werden: »We will not be secure as a nation until all of these threats are defeated. Across the world and across the years, we will fight these evil ones, and we will win.«[11] Dieser »Krieg« soll offensiv geführt werden: »...defending the U.S. requires prevention, self-defense and sometimes preemption. ...Defending against terrorism and other emerging 21st century threats may well require that we take the war to the enemy. The best, and in some cases, the only defense, is a good offense.«[12] Nachdem zunächst die zivile Führung des Verteidigungsministeriums diese Offensivorientierung betonte, hat mittlerweile auch der Präsident die Bereitschaft zum präemptiven Handeln mit klaren Worten demonstriert.[13]

Mit diesem Programm und dieser Sicht der terroristischen Bedrohung übernahm der Präsident das Paradigma jener Vertreter eines hegemonialen, sich in der Tradition Reagans sehenden und auf »militärische Stärke und moralische Klarheit« setzenden Internationalismus.[14] Eines ihrer zentralen Anliegen ist der Sturz des irakischen Diktators Saddam Hussein. Die »Falken« wollen den Krieg gegen den Terrorismus als Begründung für ein aus ihrer Sicht längst überfälliges militärisches Vorgehen gegen das irakische Regime nutzen.[15] Der Präsident und führende Vertreter der Administration legitimierten in ihrer Rhetorik grundsätzlich das, worum es im Kern der Irakdebatte geht: um einen »Präventivkrieg« gegen eine sich angeblich immer mehr zuspitzende Bedrohung.[16] Vorgedacht wurde dies vor allem von Richard Perle, einem der zentralen Akteure im Netzwerk jener (Neo-)Konservativen, die Saddam Hussein zur größten Gefahr für die USA und die Menschheit zu stilisieren versuchen (»the single greatest danger to the United States, not to speak of the rest of the world«).[17] Terroranschläge ließen sich, so der erste Schritt in der Argumentation, am ehesten verhindern, wenn gegen die staatlichen

8 George W. *Bush*, State of the Union Address to Congress and the Nation, in: The New York Times [NYT], 30.1.2002.

9 Das eine große Ziel heißt Terrorismusbekämpfung in einem direkten Sinne, das zweite aber lautet: »We must prevent the terrorists and regimes who seek chemical, biological, or nuclear weapons from threatening the United States and the world.« Oder in anderen Worten: »Our second goal is to prevent regimes that sponsor terror from threatening America or our friends and allies with weapons of mass destruction« (ebd.).

10 Rede von *Bush* am 11.3.2002, zu finden in: NYT, 11.2.2002.

11 So Bush in einer Rede am 21.11.2001 in Fort Campbell, Ky. (http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/print/20011121-3html).

12 Verteidigungsminister Donald Rumsfeld in seiner Rede an der National Defense University, 31.1.2002 (http://www.defenselink.mil/speeches/2002/s20020131-secdef.html).

13 »And our security will require all Americans to be forward-looking and resolute, to be ready for preemptive action when necessary to defend our liberty and to defend our lives« (Präsident Bush in seiner Rede vor der United States Military Academy in West Point am 1.6.2002; zugänglich über www.whitehouse.gov).

14 Das Zitat stammt aus dem Statement of Principles des Project for the New American Century, das führende Vertreter dieser Richtung im Juni 1997 ins Leben gerufen haben, um Unterstützung für eine »American global leadership« zu mobilisieren. Zu den Unterzeichnern gehören Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Dick Cheney sowie Lewis Libby, jetzt Leiter von Cheneys Stab. (Die Prinzipienerklärung ist zu finden unter http://www.newamericancentury.org.)

15 Siehe Michael R. *Gordon*, Pointing Finger, Bush Broadens His »Doctrine«, in: NYT, 30.1.2002.

16 Es geht, wie William Kristol richtig interpretiert, um »a war against dangerous tyrannies seeking weapons of mass destruction. And it will be a preemptive und unilateral war, if necessary« (William *Kristol*, Taking the War Beyond Terrorism, in: The Washington Post [WP], 31.1.2002, S. A25).

17 So Daniel *Pipes*/Jonathan *Schanzer*, On to Baghdad? Yes – The Risks Are Overrated, in: New York Post, 3.12.2001.

Unterstützer des Terrorismus vorgegangen werde; dann ließen sich Terroranschläge auf gelegentliche vereinzelte Akte von Individuen reduzieren. Zweitens habe der Irak Beweggründe und Mittel für die Unterstützung terroristischer Anschläge gegen die USA. Deshalb laute die Frage: Sollen die USA warten, bis Saddam Hussein anonyme Terroristen mit Massenvernichtungswaffen ausstatte, »or do we take some preemptive action?«. Der Sturz des irakischen Regimes hätte, so der dritte Schritt der Argumentation, eine warnende Funktion für andere Staaten, die den Terrorismus unterstützen.[18]

Die Regimesturzbefürworter haben damit erfolgreich die Debatte in den USA mit ihren Topoi geprägt: Irak gilt als »clear and present danger«, ein »just cause for action« als gegeben.[19] Die Bedrohung durch den globalen transnationalen Terrorismus nutzend, sind sie ihrem seit einigen Jahren verfolgten Ziel ein gutes Stück nähergekommen: die amerikanische Außenpolitik klar auf den Sturz des irakischen Diktators festzuzurren. Im Januar 1998 hatten achtzehn bekannte (Neo-)Konservative in einem Brief an den damaligen Präsidenten den Sturz des irakischen Regimes gefordert: Die Politik der Eindämmung sei im Scheitern begriffen, die drohende Ungewißheit darüber, ob Saddam Hussein über Nuklearwaffen verfüge, werde sich im Nahen Osten destabilisierend auswirken. Und: »It hardly needs to be added that if Saddam does acquire the capability to deliver weapons of mass destruction, as he is almost certain to do if we continue along the present course, the safety of American troops in the region, of our friends and allies like Israel and the moderate Arab states, and a significant portion of the world's supply of oil will all be put at hazard.«[20] Unterzeichnet war dieser Brief unter anderem von Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Richard L. Armitage, John Bolton, Zalmay Khalilzad, Peter W. Rodman, Paula Dobriansky und Robert Zoellick, inzwischen alle in führenden Positionen in der Bush-Administration tätig.

Mit dem Sturz Saddam Husseins verband sich schon vor dem 11. September die Hoffnung auf eine umfassende Verbesserung der gesamten politischen Konstellation im Nahen Osten: Die USA würden weniger von Saudi-Arabien abhängig; ein mit den USA kooperierender Irak würde die Sicherheitslage Israels an der östlichen Front verbessern; amerikanische Ölkonzerne würden im Irak ins Geschäft kommen.[21] Nach dem 11. September wurden diese positiven Erwartungen in den Terrorismusdiskurs eingebettet. Jetzt lautet die Argumentationsfigur so: Um den Nährboden für den Terrorismus auszutrocknen und seine Wurzeln zu bekämpfen, müßten die USA ihre Militärpräsenz in Saudi-Arabien aufgeben, den Nahost-Konflikt lösen und politische und wirtschaftliche Freiheit in der arabischen Welt fördern.[22] Nach einem Sturz Saddam Husseins und der Etablierung einer demokratischen Regierung im Irak könnten sich die USA aus Saudi-Arabien zurückziehen, Israel würde nach dem Wegfall einer Bedrohung durch irakische Massenvernichtungswaffen kompromißbereiter werden, eine erneute Machtdemonstration der USA in der Region würde die radikalen Kräfte unter den Palästinensern und die Kräfte in der arabischen Welt politisch schwächen, die Frieden mit Israel ablehnen. Ja, man kann beim Blick auf die Irakdebatte in den USA geradezu den Eindruck gewinnen, der Sturz Saddam Husseins werde als Lösung für alle Probleme amerikanischer Nahostpolitik gesehen – als historische Gelegenheit, die »politische Landschaft« der gesamten Region zu verändern[23] oder zumindest jene den Anti-Amerikanismus nährenden Probleme zu bereinigen, nämlich die katastrophalen Folgen der Sanktionen für die irakische Bevölkerung und die militärische Präsenz in Saudi-Arabien.

Die Einbettung der Irakproblematik in die Terrorismusdebatte verdeckt ihren geopolitischen Kern. Sicher: Der Irak gehört zu den Staaten, die terroristische Organisationen unterstützen und staatsterroristische Aktionen durchführen. Der Irak beherbergt einige palästinensische Splittergruppen und die gegen

18 Richard *Perle*, Next Stop, Iraq, Remarks, November 30, 2001, Foreign Policy Research Institute. Ähnlich entwickelt wurde der Casus belli von Robert *Kagan*, On to Phase II, in: WP, 27.11.2001, S. A13.

19 Diese Sicht findet sich etwa im Bericht einer Task Force des Council on Foreign Relations; siehe *Independent Task Force on America's Response to Terrorism*, The Next Phase in the U.S.-led War on Terrorism?, Iraq, Washington: Council on Foreign Relations, 2002.

20 Brief vom 26.1.1998 (zu finden unter http://www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm).

21 So Patrick L. *Clawson*, auf einer Konferenz zum Thema »After Saddam, What Then for Iraq?«, 28.1.1999, veranstaltet vom Middle East Policy Council (http://www.mepc.org/forums/ chcs/17html).

22 Siehe etwa Stanley A. *Weiss*, Saddam's Regime in Iraq Should Be the Next Tyranny to Fall, in: IHT, 28.11.2001; Walter Russel *Mead*, A Bullish Diplomacy, in: Los Angeles Times, 17.3.2002; William M. *Arkin*, Should Iraq Be Next?, Special to washingtonpost.com, 3.12.2001.

23 So William *Kristol*, Testimony to the Senate Foreign Relations Committee, February 7, 2002 (http://foreign.senate.gov/hearings/kristol020702.html).

Iran operierende National Liberation Army, die Stützpunkte im Irak hat. Staatsterroristische Aktionen im Ausland richten sich vor allem gegen Oppositionelle. 1998 haben Berichten zufolge irakische Agenten angeblich einen nie ausgeführten Anschlag gegen den Radio Free Iraq-Dienst von Radio Free Europe/Radio Liberty in Prag geplant.[24] Nach amerikanischen Geheimdiensterkenntnissen gibt es keine Anhaltspunkte dafür, daß der Irak nach dem versuchten Anschlag auf Ex-Präsident Bush im Jahre 1993 in terroristische Angriffe gegen die USA verwickelt war. Auch hat nach Ansicht der CIA die irakische Regierung keine B- oder C-Waffen an Al-Qaida oder andere Terrororganisationen geliefert.[25] Die Gefahr, daß der Irak in Zukunft den gegen die USA gerichteten Terrorismus unterstützen könnte, läßt sich gewiß nicht ausschließen.[26] Doch zuvorderst geht es in der Irakfrage, wie Henry Kissinger es treffend bezeichnet hat, um eine »grundlegend geopolitische« Herausforderung durch ein gegen die USA feindselig eingestelltes, nach Massenvernichtungswaffen strebendes Regime in einer wichtigen Region der Weltpolitik.[27] Dort verfolgen die USA zwei grundlegende nationale Interessen: Das ist zum einen die Sicherheit Israels, eines Landes, mit dem die USA eine »besondere Beziehung« verbindet, auch wenn kein formelles Bündnis besteht.[28] Das ist zum anderen die Sicherung der Energieversorgung, das heißt Zugang des Westens – und zwar zu einem akzeptablen Preis – zu den Öl- und Gasressourcen der Region, die sich auf zwei Drittel der nachgewiesenen Ölreserven auf der Welt und ein Drittel der nachgewiesenen Gasvorkommen belaufen.[29] Der Irak verfügt mit 112 Mrd. Barrel nach Saudi-Arabien über die zweitgrößten nachgewiesenen Ölressourcen. Hinzu kommen noch rund 215 Mrd. Barrel an wahrscheinlichen und möglichen Vorkommen. Und selbst diese Schätzung könnte zu kurz greifen, weil viele Vorkommen noch unentdeckt sein könnten.[30]

Die Aussicht, daß das gegenwärtige Regime irgendwann über den unkontrollierten Export von Öl und Gas ungehindert Zugang zu riesigen finanziellen Ressourcen bekäme und über Massenvernichtungswaffen verfügen könnte, läßt amerikanische Sicherheitspolitiker geradezu erschauern. Über den Stand der ABC-Waffenprogramme kann ohne Rüstungsinspektionen auch die CIA nur mutmaßen.[31] Selbst wenn der Irak gegenwärtig nicht über B- und C-Waffen verfügen sollte, ist aufgrund der bisherigen Erfahrung mit dem Regime Saddam Husseins zu erwarten, daß er solche entwickelt oder sich beschafft, wenn Zeit und Gelegenheit dazu bestehen.[32] Entscheidend für die

24 Siehe Kenneth *Katzman*, Terrorism: Near Eastern Groups and State Sponsors, 2002, Washington: Congressional Research Service, 13.2.2002, S. 35f.

25 Siehe James *Risen*, Terror Acts by Baghdad Have Waned, U.S. Aides Say, in: NYT, 6.2.2002.

26 Die Äußerungen von CIA-Direktor Tenet vor dem Kongreß im Februar scheinen schon dem neuen politischen Klima angepaßt zu sein: »Baghdad has a long history of supporting terrorism, altering its targets to reflect changing priorities and goals. It has also had contacts with al-Qa'ida. Their ties may be limited by divergent ideologies, but the two sides' mutual antipathy toward the United States and the Saudi royal family suggests that tactical cooperation between them is possible – even though Saddam is well aware that such activity would carry serious consequences.« (Worldwide Threat – Converging Dangers in a Post 9/11 World, Testimony of Director of Central Intelligence George W. Tenet Bevor The Senate Select Committee on Intelligence, 6 February 2002; zugänglich über http://www.cia.gov).

27 Henry A. *Kissinger*, Phase II and Iraq, in: WP, 13.1.2002, S. B07.

28 Als Überblick über amerikanische Nahostpolitik siehe William B. *Quandt*, America and the Middle East: A Fifty-Year Overview, in: L. Carl Brown (Hrsg.), Diplomacy in the Middle East. The International Relations of Regional and Outside Powers, London/New York: Tauris 2001, S. 59–73.

29 Siehe Gary *Sick*, The United States in the Persian Gulf: From Twin Pillars to Dual Containment, in: David W. *Lesch* (Hrsg.), The Middle East and the United States: A Historical and Political Reassessment, Boulder: Westview, 2. Aufl. 1999, S. 277–293.

30 Energy Information Administration, Iraq, September 2001 (http://eia.doe.gov/cabs/iraq2.html).

31 »Given Iraq's past behavior, it is likely that Baghdad has used the intervening period to reconstitute prohibited programs. We assess that since the suspension of UN inspections in December of 1998, Baghdad has had the capability to reinitiate its CW programs within a few weeks to months. Iraq's failure to submit an accurate Full, Final, and Complete Disclosure (FFCD) in either 1995 or 1997, coupled with its extensive concealment efforts, suggest that the BW program has continued. Without an inspection-monitoring program, however, it is more difficult to determine the current status of these programs.« Was das Nuklearwaffenprogram angeht, so lautet die Einschätzung: »We believe that Iraq has probably continued at least low-level theoretical R&D associated with its nuclear program. A sufficient source of fissile material remains Iraq's most significant obstacle to being able to produce a nuclear weapon.« *Central Intelligence Agency*, Unclassified Report to Congress on the Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions, 1 January Through 30 June 2001, 30. Januar 2002 (http://www.cia.gov/cia/publications/bian/bian_jan_2002.htm).

32 Charles A. *Duelfer*, Weapons of Mass Destruction Programs in Iraq, Senate Armed Services Committee, February 27, 2002, Washington: Center for Strategic and International Studies.

Fähigkeit zur Herstellung nuklearer Waffen ist, ob der Irak angereichertes Uran herstellen kann – was nach Einschätzung des Pentagon vom Januar 2001 fünf Jahre oder mehr dauern und ausreichend ausländische Hilfe beim Aufbau der Infrastruktur erfordern würde – oder sich entsprechendes Material aus dem Ausland besorgen könnte.[33] Das würde den Zeitraum für die Herstellung atomarer Waffen verkürzen.

Entschlossenheit auf der Suche nach einer Strategie: Die Bush-Administration

»We're taking him out.«[34] Nach dem Willen von Präsident Bush soll Saddam Hussein gestürzt werden – und zwar bis spätestens gegen Ende seiner (ersten) Amtszeit.[35] Noch bevor der palästinensisch-israelische Krieg ein langsames Vorgehen gegenüber dem Irak nahelegte, hatte das Weiße Haus einen längeren Zeithorizont im Sinne als manche »Falken« im Pentagon.

Die Debatte in der Administration dreht sich um den genauen Zeitpunkt und die Art des Vorgehens.[36] Die diskutierten Optionen reichen von der Unterstützung eines Staatsstreiches über die Organisation eines von den USA militärisch abgestützten Aufstandes im Lande bis hin zu einem Einsatz amerikanischer Bodentruppen. Die zivile Führung des Pentagon scheint hinter dem vom Iraqi National Congress, der nominellen Dachorganisation der Opposition, propagierten Plan zu stehen, der auf der Prämisse beruht, daß ein militärisches Vorgehen sofort eine Absatzbewegung vom Regime auslösen wird. Der INC hat nach dem 11. September diesen Plan in die Debatte eingespeist, der Ende 2001 auf dem Weg über eine von Wolfowitz eingesetzte Planungsgruppe im Pentagon den Joint Chiefs of Staff zur Bewertung vorlag. Der Plan wurde mit Hilfe des pensionierten Vier-Sterne-Generals Wayne Downing ausgearbeitet, der im Oktober 2001 von Präsident Bush zu dem für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Deputy National Security Adviser ernannt wurde (und im Juni 2002 seinen Rücktritt erklärte). Der Plan sieht den Aufbau von sechs Bataillonen mobiler Kräfte des INC vor, die einen begrenzten Angriff irakischer Truppen zurückschlagen könnten, den Einsatz einiger Tausend amerikanischer Special Forces und amerikanische Luftangriffe. Aufständische sollen von Iran aus in den Süden des Irak einsickern, dort Stützpunkte aufbauen und eine provisorische Regierung ausrufen, die dann umgehend von den USA anerkannt werden sollte. Luftangriffe würden beginnen, Spezialkräfte in den Süden des Landes geflogen; im Norden des Landes würden die Signale auf Angriff stehen, innerhalb des irakischen Militärs würde schnell eine Erosion einsetzen, Saddam Hussein sähe sich vor die Alternative gestellt, seine Elitetruppen in den Süden zu schicken oder aus Angst vor einem Angriff aus dem Norden um Bagdad herum stationiert zu lassen.[37]

Eine anderer Ansatz schien unter dem Eindruck des Erfolgs in Afghanistan bei den internen Beratungen zunächst Anklang zu finden, nämlich sich eher auf das irakische Militär zu stützen – und zwar nicht im Sinne der alten vergeblichen Hoffnung, daß sich in der Führung des Militärs jemand zum Staatsstreich gegen Saddam Hussein bereitfinden könnte, sondern daß in den Rängen des Militärs unter dem Eindruck amerikanischer Luftangriffe eine Absatzbewegung stattfinden könnte und daß die Deserteure in eine schlagkräftige Truppe gegen das Regime umgewandelt werden können. Hier spielt eindeutig die Afghanistanerfahrung hinein. Wie ein »senior state department official« es ausdrückte: »As we learned in Afghanistan, some regimes are not as solid as they pretend to be. The trick is finding the pressure points that can break the structure.«[38] Modell ist die Kriegführung in Afghanistan, nämlich Luftangriffe mit modernsten Waffen in Koordination mit Kräften auf dem Boden.[39]

Doch bei den Beratungen der militärischen Führung wurde das »afghanische Modell« als ungeeignet verworfen, da eine zum Kampf bereite Streitmacht auf

33 Siehe die Stellungnahme von Robert J. *Einhorn*, der unter Clinton Assistant Secretary of State for Nonproliferation war, vor dem Subcommittee on International Security, Proliferation, and Federal Services, Senate Government Affairs Committee, U.S. Policy in Iraq: Next Steps, 1.3.2002 (http.//www.csis.org/hill/ts020301einhorn.htm).

34 Mit diesen Worten machte der Präsident bei einem Treffen mit demokratischen und republikanischen Senatoren seine Entschlossenheit deutlich, zitiert nach Daniel *Eisenberg*, »We're Taking Him Out«, in: Time, 4.5.2002.

35 Rowan *Scarborough*, White House wants Saddam out of power by 2005, in: The Washington Times, 22.2.2002.

36 Hierzu und im folgenden siehe Robin *Wright*, Bush's Team Targets Hussein, in: Los Angeles Times, 10.2.2002; siehe auch Christopher *Marquis*, Bush Officials Differ on Way to Force Out Iraqi Leader, in: NYT, 19.6.2002.

37 Siehe Seymour M. *Hersh*, The Iraq Hawks Can their war plan work?, in: The New Yorker, 24.12/31.12.2001 (http://www.newyorker.com).

38 Zitiert in *Wright*, Bush's Team Targets Hussein [Fn. 36].

39 So ein »senior official«, zitiert in Alan *Sipress*, U.S. Options On Iraq Still Undecided, in: WP, 19.2.2002, S. A01.

dem Boden wie die Nordallianz in Afghanistan im Falle des Irak fehle. General Franks, CENTCOM-Befehlshaber, bestand bei den internen Planungen auf einem massiven, sorgfältig geplanten Aufbau militärischer Kräfte in der Region.[40] Denn für eine großangelegte militärische Aktion gegen den Irak bedarf es einer längeren Vorbereitungszeit. Die Bestände an zielgenauen Bomben (Joint Direct Attack Munitions) müssen erst aufgefüllt werden. Die Belastungen für Soldaten und Reservisten durch Afghanistan, die Notwendigkeit, regionale Stützpunkte benutzen zu können – all dies legte eine längere Zeitspanne nahe (auch wenn aus dem Pentagon Stimmen zu vernehmen waren, daß ein Mangel an satellitengesteuerten zielgenauen Bomben die USA nicht vor einer Aktion abhalten würde). Nach Auffassung im Pentagon ist für einen Krieg gegen den Irak, der auch Bodentruppen umfassen müßte, ein Aufmarsch von bis zu 250 000 Soldaten notwendig, müßten zusätzliche Einheiten der Reserve und der Nationalgarde mobilisiert werden. Wieviele Stützpunkte in der Region für die erforderlichen 700 bis 800 Flugzeuge benötigt werden, ist unter Militärplanern umstritten.[41]

Bei den Beratungen der Militärs spielten vor allem zwei Sorgen eine große Rolle: zum einen, daß ein vor dem Sturz stehender irakischer Diktator B- und C-Waffen einsetzen könnte; zum anderen, daß amerikanische Truppen am Ende in einen Häuserkampf in Bagdad verwickelt würden, bei dem Tausende amerikanischer Soldaten und irakischer Zivilisten den Tod fänden. Über das von den Joint Chiefs of Staff gebilligte »concept of operations« – um einen detallierten schrittweisen »Plan« im militärischen Verständnis handelte es sich dabei nicht – mit dem Ziel des Regimesturzes informierte General Franks den Präsidenten Anfang Mai 2002 in einem Briefing. Das Operationskonzept sieht einen Einmarsch in den Irak und den Einsatz von mindestens 200 000 Soldaten vor – von »Desert Storm Lite« ist im Pentagon die Rede, bei Kritikern in den Reihen der Militärs auch von der Risikoscheu der Joint Chiefs of Staff.[42]

Diese haben mit ihren Planungsüberlegungen zum Abklingen der, wie es ein General ausdrückte, »Irakhysterie« in Teilen der Bush-Administration beigetragen. Die Einschätzung hochrangiger amerikanischer Militärs, daß mit einem militärischen Vorgehen gegen den Irak nicht vor 2003 zu rechnen ist, dürfte zutreffen. Doch aufgeschoben heißt nicht, daß Präsident Bush aufgrund der sachlichen Bedenken des Militärs in der Irakfrage – die ja keine grundsätzlich Opposition bedeuten – einknicken könnte, wie das konservative Kommentatoren befürchten. Hellhörig wurden diese auch durch Bushs Bemerkung während seiner Europareise, er habe keine Kriegspläne – um einen »Plan« im strikten Sinne handelt es sich bei dem ihm vorgelegten Operationskonzept ja nicht – und werde die Verbündeten konsultieren. Vorsorglich haben ihn einige Falken daran erinnert, daß seine Glaubwürdigkeit und die der USA auf dem Spiel stünden, wenn er vom Sturz Saddam Hussein abrücken würde.[43] Möglich wäre dies dem Präsidenten, denn in seinen offiziellen öffentlichen Äußerungen hat er sich keineswegs eindeutig festgelegt. Das erklärte Ziel des »Regimewechsels« ließe sich auch im Sinne von Außenminister Powell interpretieren, der, wenn er in mitunter starken Worten davon spricht, die sich entwickelnde Strategie in die Kontinuität einer schon immer angelegten Politik des »regime change« stellt und Sanktionen sowie die Unterstützung für die Opposition als Elemente dieser Politik hervorhebt.[44] Verteidigungsminister Rumsfelds Äußerung, daß es viele Möglichkeiten gebe, einen Regimewandel herbeizuführen, und ein Feldzug im Irak sei nur eine davon, zeugt von einer gewissen Ernüchterung auch in der zivilen Führung des Pentagon.[45] Doch eine Kehrtwende in der Irakpolitik würde Präsident Bush, wie immer auch verbrämt, heftiger Kritik aus der eigenen Partei aussetzen, hat er doch die irakische Bedrohung so sehr betont.[46] Zwar mag die Intensivie-

40 Seymour M. *Hersh*, The Debate Within: The Objective is clear – topple Saddam. But how?, in: The New Yorker, Issue of 2002-03-11, Posted 2002-03-04 (http://www.newyorker.com).
41 Walter *Pincus*/Karen *DeYoung*, Anti-Iraq Rhetoric Outpaces Reality, in: WP, 24.2.2002, S. A01.
42 Siehe Thomas E. *Ricks*, Military Bids To Postpone Iraq Invasion, in: WP, 24.5.2002, S. A01; Dave *Moniz*, Military questions Iraq plan, Chief says forces already strained, in: USA Today, 23.5.2002.

43 Siehe William *Kristol*/Robert *Kagan*, Going Wobbly?, in: The Weekly Standard, 3.6.2002; Fred *Barnes*, Iraq or Bust, ebd., 29.5.2002.
44 Siehe das Interview in der Financial Times, 13.2.2002.
45 Siehe *Ricks*, Military Bids To Postpone Iraq Invasion [Fn. 42].
46 Etwa mit den Worten: »One thing I will not allow is a nation such as Iraq to threaten our very future by developing weapons of mass destruction« (zitiert in Dana *Milbank*/Mike *Allen*, U.S. Will Take Action Against Iraq, Bush Says, in: WP, 14.3.2002, S. A01). Hier wurde durch die Rhetorik in der Tat ein gewisser »Handlungsdruck« erzeugt; Karl-Heinz *Kamp*, Ein Militärschlag gegen den Irak? Die Argumente der Vereinigten Staaten, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, Juni 2002, S. 3.

rung »verdeckter Operationen« gegen das irakische Regime vorübergehend als Untermauerung einer Politik des »regime change« dienen. Nach Einschätzung der CIA ist die Chance jedoch gering, daß Saddam Hussein durch »verdeckte Operationen« oder einen Staatsstreich gestürzt werden kann.[47]

Die längerfristigen militärischen, geheimdienstlichen und politischen Vorbereitungen für eine Intervention, sollte sie vom Präsidenten angeordnet werden, sind längst im Gange. Die in Kuweit stationierten Truppen wurden verstärkt, Flughäfen in Kuwait, Bahrain, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Oman werden ausgebaut, der Luftwaffenstützpunkt in Qatar wird als alternative Kommandozentrale aufgebaut, da die amerikanischen Militärplaner davon ausgehen müssen, daß die Einrichtungen in Saudi-Arabien für eine Intervention im Irak nicht zur Verfügung stehen werden. In Qatar unterliegen dagegen amerikanische Militäroperationen keinen Beschränkungen.[48] Auch die geheimdienstlichen Operationen gegen das irakische Regime wurden im Laufe des Jahres 2002 intensiviert.[49] Präsident Bush hat amerikanische Einsatzkräfte autorisiert, Saddam Hussein zu töten, sofern sie in Selbstverteidigung handeln. In erster Linie dienen die geheimdienstlichen Maßnahmen der Vorbereitung eines militärischen Vorgehens – etwa über die Identifizierung möglicher Ziele.

Politisch geht es bei der Vorbereitung eines Regimesturzes zunächst um den Aufbau einer einigermaßen geeinten politischen Opposition als Alternative zum gegenwärtigen Regime, damit nach einem Regimesturz möglichst kein Machtvakuum entsteht. Doch innerhalb der Administration ist es strittig, auf welche der Oppositionsgruppen man sich vorrangig stützen soll: die beiden kurdischen Organisationen, den Iraqi National Accord, der sich vor allem aus früheren Mitgliedern der herrschenden Baath-Partei zusammensetzt, oder den schiitischen Obersten Rat für die Islamische Revolution im Irak. Anders als die zivile Führung des Pentagon und der Stab des Vizepräsidenten glaubt man im State Department und bei der CIA nicht, daß die Führung des Iraqi National Congress tatsächlich die einigende Kraft sein kann. Dessen Präsident Chalabi gilt wegen seiner angeblichen Unpopularität nicht als die geeignete Integrationsfigur für einen Umsturz. Eine vom amerikanischen Außenministerium ursprünglich für Mai 2002 geplante Zusammenkunft von rund 400 früheren irakischen Militärs und Oppositionellen in Europa wurde erst einmal verschoben. Doch die Bemühungen um den Aufbau einer »Regierung im Wartestand« gehen voran. In rund einem halben Dutzend Arbeitsgruppen sollen irakische Oppositionelle zusammen mit westlichen Experten eine Vielzahl politisch, rechtlich, ökonomisch und militärisch wichtiger Fragen im Hinblick auf die Zeit nach dem Sturz des gegenwärtigen Regimes diskutieren. Anders als in Afghanistan soll mit dem »nation building« frühzeitig begonnen werden.[50]

Noch ist keineswegs gewiß, worin die militärischen und politischen Vorbereitungen münden werden. Allein mit dem Aufbau einer Drohkulisse – in der Rhetorik, aber auch in der Realität – hat die Bush-Administration international bereits die Irak-Debatte verändert. Die Erwartung, daß sie zu einem Krieg mit dem Irak bereit ist, verlieh der Frage neuer Rüstungsinspektionen einen ganz anderen Stellenwert. Die Hoffnung vielerorts, daß sich mit neuen Inspektionen ein Krieg vermeiden lasse, erhöhte den internationalen Druck auf die irakische Regierung.[51] Lenkt sie in dieser Frage nicht ein, dann könnte, wenn die militärischen Planungen weiter vorangeschritten sind, ein Ultimatum an den Irak zu erwarten sein, ein neues Rüstungsinspektionsregime zu akzeptieren. Auf dieses Vorgehen könnten sich möglicherweise alle wichtigen Akteure innerhalb der Administration verständigen – manche, die einer militärischen Intervention skeptisch gegenüberstehen, vielleicht in der Hoffnung, Saddam Hussein werde einlenken; entschiedene Befürworter des Regimesturzes in der Erwartung, daß er nicht einlenkt und ein militärisches Vorgehen an Legitimität gewinnen würde.

Berichten und öffentlichen Äußerungen ist zu entnehmen, daß die Administration in der Bewertung

47 Siehe Barbara *Slavin*/Dave *Moniz*, Invasion called best anti-Saddam option; CIA says a coup is unlikely soon, in: USA Today, 29.4.2002.

48 Sally *Buzbee*, US Upgrades Gulf Flexibility, in: AP, 29.3.2002; Bradley *Graham*, An Alternative to Saudi Arabia Base, in: IHT, 8.4.2002.

49 Siehe Bob *Woodward*, President Broadens Anti-Hussein Order, in: WP, 16.6.2002, S. A01.

50 Anthony *Shadid*, US to gather Iraqis to topple ruler, in: Boston Globe Online, 16.3.2002; Michael R. *Gordon*, U.S. Action on Iraq Slowed by Rift Over Whom to Support, in: NYT, 10.5.2002; Alan *Sipress*, Talks With Iraqi Opposition Intensify, in: WP, 13.5.2002, A. A01; Anthony Shadid, US plans leadership of post-Hussein Iraq, in: Boston Globe, 21.5.2002 (Online).

51 Zu dieser Einschätzung siehe William *Saletan*, The Triangle Offense: How Bush is winning the war over going to war with Iraq, in: Slate Magazine, 29.5.2002 (http://slate.msn.com).

neuer Inspektionen gespalten ist zwischen Außenminister Powell auf der einen und Verteidigungsminister Rumsfeld auf der anderen Seite. Powell ließ Anfang März 2002 in einem Interview mit CNN erkennen, daß er Rüstungsinspektionen nach wie vor als nützlich ansieht: »I have no illusions about the ability of inspectors to find everything, but I think they can play a useful role.«[52] Rumsfeld ist offenbar der Ansicht, daß Inspektionen nicht in der Lage wären, die vermuteten Rüstungsprogramme aufzuspüren.[53] Ob die Forderung nach neuen Inspektionen nur taktisch im Sinne der Legitimierung eines militärischen Vorgehens zu verstehen ist oder nicht – die Meßlatte für ein neues Rüstungsinspektionsregime wird sehr hoch gelegt werden. Die USA werden, so ein hochrangiger Vertreter der Administration, »total, unfettered, 24-hour-a-day, 365-day-a-year« Inspektionsrechte fordern.[54] Rumsfeld machte sehr deutlich, daß das neue Inspektionsregime, das die USA fordern werden, »more intrusive« und mit mehr Inspektoren ausgestattet sein müßte als das alte. Die irakische Regierung soll keinerlei Kontrolle über Zeit, Ort und Umfang dessen haben, was die Inspektoren tun dürfen. Und wie Rumsfeld hinzufügte: »And the Iraqis aren't going to agree to something like that.«[55] Das scheint die Erwartung, ja Hoffnung in Teilen der Bush-Administration zu sein.[56] Die Ablehnung des Irak, solche Inspektionen zu akzeptieren, verliehe dann militärischen Optionen die international und innenpolitisch wünschenswerte Legitimität.[57]

Doch was geschieht, wenn Saddam Hussein neue Inspektionen akzeptieren und so die amerikanischen Interventionspläne unterlaufen würde? Der Forderung nach neuen Rüstungsinspektionen lag innerhalb der Administration die Einschätzung zugrunde, das Risiko sei gering, daß Saddam Hussein nachgeben werde.[58] Trifft die Einschätzung eines nicht namentlich genannten »top Senate foreign policy aide« zu, dann ist ein mögliches Eingehen der irakischen Führung auf die Bedingungen eine große Sorge im Weißen Haus.[59] Auch innenpolitisch würde es schwerer, eine Militäraktion zu rechtfertigen. Doch selbst wenn der Irak die striktesten Bedingungen erfüllen sollte – bei der Durchführung der Inspektionen wären gewiß irakische Blockaden zu erwarten. Ein »senior administration official« drückte diese Hoffnung so aus: »even if inspectors do go in, the first time they get shut out, that's all the cause we need.«[60]

Innenpolitische Rahmenbedingungen: Öffentliche Meinung und Kongreß

Wie sehen die innenpolitischen Bedingungen für ein militärisches Vorgehen gegen den Irak aus? Welche Einstellungen herrschen in der amerikanischen Öffentlichkeit vor, welche Rolle spielt der Kongreß? Grundsätzlich gilt im Hinblick auf die öffentliche Meinung, wie sie in nationalen Umfragedaten zum Ausdruck kommt:[61] Sie ist ein wichtiger Teil, ja wegen

52 Mark *Matthews*, U.S. believes Russia is shifting on Iraq, in: Baltimore Sun, 5.3.2002.
53 Stephen *Fidler*, Rumsfeld doubt on success of Iraq probes, in: The Financial Times, 3.12.2001, S. 3; Walter *Pincus*, Rumsfeld Disputes Value Of Iraq Arms Inspections, in: WP, 16.4.2002, S. A13.
54 Im Nachsatz wurde dies in einem Newsweek-Artikel so kommentiert: »Saddam is not likely to permit arms-control inspectors into his bedroom« (Evan *Thomas*, He Has Saddam in His Sights, in: Newsweek, 4.3.2002).
55 Zitiert nach Barbara *Slavin*, U.S. demands on Iraq may be tough to meet, in: USA Today, 27.2.2002; siehe auch Brian *Knowlton*, Rumsfeld seems to raise bar for Iraq to avert action, in: IHT, 25.2.2002.
56 Die Äußerungen von Sicherheitsberaterin Rice spiegeln deutlich die ambivalente Haltung der Administration wider: »Wir wollen die Welt nicht nur von Saddam Hussein befreien, sondern wir können es auch nicht glauben, dass er sich nun plötzlich zu Inspektionen verpflichten wird. In einem ersten Schritt sollte er bedingungslos, zu jeder Zeit, überall, an jedem Ort Inspektoren akzeptieren. Er hat nie sein Wort gehalten, und ich wüsste nicht, warum er gerade jetzt sein Wort halten sollte. Gleichwohl: Ich muss noch einmal sehr deutlich machen, dass der Präsident noch keine Entscheidung getroffen hat über den Einsatz von militärischen Mitteln« (Interview mit Condoleeza Rice, in: Süddeutsche Zeitung, 14.4.2002, S. 10).
57 Siehe Michael R. *Gordon*, U.S. Seen as Likely to Stay on Collision Path With Iraq, in: NYT, 9.3.2002.
58 Die Einschätzung formulierte ein nicht namentlich genannter »official« so: »The feeling is, we don't have to worry because we can trust Saddam to be Saddam« (zitiert in Lawrence F. *Kaplan*, Why Is Bush Demanding Weapons Inspectors?, in: The New Republic, 25.2.2002).
59 So zitiert in *Eisenberg*, »We're Taking Him Out«, in: Time, 4.5.2002.
60 Zitiert in *Kaplan*, Why is Bush Demanding Weapons Inspectors? [Fn. 58].
61 Methodisch ist es natürlich schwierig, durch Meinungsumfragen kollektive Präferenzen verläßlich zu ermitteln. Selbst wenn man annimmt (auch dies ist strittig), daß der Einzelne einigermaßen konsistente außenpolitische Einstellungen hat, bleibt die Schwierigkeit, wirklich aussagekräftige Umfragen zu entwickeln. Der Kontext, in dem Fragen gestellt werden, und die gewählte Formulierung wirken sich auf die Antworten aus. Außerdem lassen sich zuverlässige Ergebnisse nur ermitteln, wenn in Umfragen gezielt Entschei-

der geringen Aktivität potenter, für Wiederwahl und Wahlkampffinanzierung wichtiger Interessengruppen im Bereich der militärischen Interventionspolitik sogar der wichtigste Teil des gesellschaftlichen Kontextes für die Diskussionen, Koalitionsbildungen und Entscheidungen innerhalb des politischen Systems.[62] Politiker sind stets bemüht, die öffentliche Meinung zu beeinflussen; sie müssen jedoch zugleich berücksichtigen, wie sich die »antizipierte künftige Meinung« auf ihre Wahlchancen auswirkt.[63]

Im Laufe der 80er Jahre entwickelte sich in der amerikanischen Öffentlichkeit ein Einstellungsprofil, das als »post Post-Vietnam«-Muster bezeichnet wurde und fortan im wesentlichen stabil blieb.[64] Es zeichnet sich dadurch aus, daß die Unterstützung für militärische Einsätze zwar nicht mehr so hoch ist wie unter den Bedingungen des ursprünglichen Konsenses im Kalten Krieg, aber auch nicht mehr so gering wie unter der Wirkung des Vietnamtraumas. Schnell abgeschlossene und erfolgreiche Interventionen finden in der Regel Zustimmung; und von einer automatisch breiten Zustimmung zu Militäreinsätzen kann nie ausgegangen werden, der innenpolitische Rückhalt bedarf in der Regel der energischen Führungsleistung des Präsidenten. Die amerikanische Öffentlichkeit stimmt generell mit einer breiten Mehrheit dem Einsatz amerikanischer Streitkräfte zu, wenn er der Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität in einer wichtigen Region der Welt, dem Schutz verbündeter Staaten gegen aggressive Diktatoren oder der Sicherung der Ölversorgung dient. Eine solide Mehrheit lehnt ein militärisches Engagement in internen Konflikten und Bürgerkriegen ab. Multilaterale Einbettung ist aus der Sicht der amerikanischen Öffentlichkeit eine wichtige Voraussetzung für die Bereitschaft zum Einsatz des amerikanischen Militärs.

Die Reaktion der amerikanischen Öffentlichkeit auf den 11. September fällt insofern aus dem traditionellen Muster, als es sich um einen direkten Angriff gegen die USA handelte. Die Zustimmung von rund neun von zehn Amerikanern zu einem militärischen Vorgehen gegen die für die Anschläge Verantwortlichen und die große Bereitschaft, auch hohe Verluste unter eigenen Soldaten in Kauf zu nehmen, ergeben sich aus dieser besonderen Situation. Darüber hinaus zeigt eine Vielzahl von Umfragen, daß seit dem 11. September gut zwei Drittel der Amerikaner den Einsatz des amerikanischen Militärs zum Sturz des irakischen Diktators unterstützen. Der Spitzenwert lag bei 78% Ende November 2001.[65] Das ist ein deutlicher Anstieg gegenüber der Zeit vor dem 11. September. Eine leichte, gelegentlich ansteigende Mehrheit hatte jedoch den Einsatz des amerikanischen Militärs zum Sturz des irakischen Diktators im letzten Jahrzehnt stets befürwortet. Der Anstieg ist dadurch zu erklären, daß rund vier Fünftel der Amerikaner im Herbst 2001 der Überzeugung waren, eine Verwicklung Saddam Husseins in die Anschläge des 11. September sei »sehr wahrscheinlich« oder zumindest »etwas wahrscheinlich«. Ob man an eine Verwicklung glaubt oder nicht – für die amerikanische Öffentlichkeit fördert der Irak unter Saddam Hussein den Terrorismus (91% antworteten im November 2001 auf eine derart allgemein gehaltene Frage mit Ja). Nur eine knappe Mehrheit von 55% sah allerdings im Dezember 2001 eine ausreichende Verbindung zwischen dem Irak und dem Terrorismus, die eine Militäraktion zum

dungsalternativen abgefragt werden. Insofern sind Umfragedaten als Indikator für die öffentliche Stimmung mit einiger Vorsicht zu sehen. Politiker im Kongreß verlassen sich zudem auf andere Indikatoren, die ihnen ein Gefühl für die vorherrschende Meinung der für ihre Wiederwahl wichtigen Wählerschaft geben, darunter vor allem das aus Briefen, Anrufen und E-mail-Botschaften politisch aufmerksamer Wähler gewonnene Bild. Doch können die in nationalen Umfragen erhobenen Daten bei sorgfältiger Interpretation ein Bild des Meinungskontextes vermitteln, der für das Verständnis der Wechselbeziehung zwischen Präsident und Kongreß hilfreich ist. Zur Problematik, kollektive Präferenzen zu ermitteln, siehe Kurt Taylor *Gaubatz*, Intervention and Intransitivity: Public Opinion, Social Choice, and the Use of Military Force Abroad, in: World Politics, 47 (Juli 1995) 4, S. 534–554.

62 Zu diesem Verständnis der Rolle öffentlicher Meinung siehe Thomas *Risse-Kappen*, Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies, in: World Politics, 43 (Juli 1991) 4, S. 479–512 (510). Zum Forschungsstand siehe Ole R. *Holsti*, Public Opinion and American Foreign Policy, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1996.

63 Siehe John *Zaller*, Strategic Politicians, Public Opinion, and the Gulf Crisis, in: W. Lance *Bennett*/David L. *Paletz* (Hrsg.), Taken by Storm: The Media, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy in the Gulf War, Chicago: The University of Chicago Press, 1994, S. 250–274.

64 Siehe Bruce W. *Jentleson*, The Pretty Prudent Public: Post Post-Vietnam American Opinion on the Use of Military Force, in: International Studies Quarterly, 36 (März 1992) 1, S. 49–74; Bruce W. *Jentleson*/Rebecca L. *Britton*, Still Pretty Prudent. Post-Cold War American Public Opinion on the Use of Military Force, in: Journal of Conflict Resolution, 42 (August 1998) 4, S. 395–417.

65 Siehe die wöchentlich aktualisierte Zusammenstellung der Daten in American Public Opinion on the Terrorist Attacks, American Enterprise Institute (www.aei.org/ps/psfront.htm).

Sturz des irakischen Diktators rechtfertigen würden; ein Drittel hätte gern mehr Evidenz gesehen.

In nicht weiter differenzierten Umfragen waren mehr als zwei Drittel für den Einsatz von Bodentruppen zum Sturz Saddam Husseins. Haben die Befragten jedoch die Möglichkeit der Auswahl unter unterschiedlichen Optionen, ergibt sich ein differenzierteres Bild: So sprachen sich Ende November 2001 68% für Luftschläge ohne Einsatz von Bodentruppen aus, 74% für den Einsatz von Spezialkräften zwecks Zusammenarbeit mit Anti-Saddam-Kräften oder zu seiner Gefangennahme, 65% waren für Hilfe bei der Organisation einer Widerstandsbewegung, aber nur 56% für die Besetzung des Landes mit einer großen Zahl amerikanischer Bodentruppen. Luftangriffe ja, auch Bewaffnung und Unterstützung der Opposition, aber keinen Einsatz amerikanischer Bodentruppen für eine Invasion des Irak – so lautete das Meinungsmuster Mitte/Ende März 2002, also vor dem Hintergrund einer sich zuspitzenden Diskussion über das weitere Vorgehen gegen den Irak. Den Einsatz von Bodentruppen würden 46% gutheißen, 50% nicht. Die Zustimmung zum Einsatz von Bodentruppen verändert sich jedoch, wenn in der Frage das Ziel hinzugefügt wird, »Saddam Hussein von der Macht zu entfernen«. Dann steigt die Zustimmung um einiges: So befragt, waren Anfang April 59% für einen Einsatz von Bodentruppen, 36% aber dagegen.

Ein differenzierteres Bild der öffentlichen Stimmung ergibt sich auch noch in einer anderen Hinsicht, wenn nämlich, wie Anfang November 2001, danach gefragt wird, ob die Entsendung amerikanischer Truppen auch dann befürwortet würde, wenn sie ohne Unterstützung und Teilnahme der Verbündeten geschähe. Die Zustimmungsrate sank dann auf 41%.[66] Die Präferenz für ein multilaterales Vorgehen scheint Bestand zu haben. Ende Februar 2002 stimmten in einer Umfrage 74% der Äußerung zu, daß die USA militärisch gegen den Irak vorgehen und Saddam Hussein von der Macht entfernen sollten. Dahinter steht jedoch keineswegs der Wunsch nach schnellem Handeln auch ohne Unterstützung der Verbündeten. Danach gefragt, welcher von zwei Aussagen sie zustimmten, wurde die Präferenz für ein multilaterales Vorgehen deutlich: Nur 22% teilten die Auffassung, der Irak stelle eine so eindeutige Gefahr für die USA dar, daß jetzt auch ohne Unterstützung der Verbündeten gehandelt werden solle. Dagegen stellten sich 72% hinter die Aussage, die USA sollten zunächst die Unterstützung der Verbündeten einholen.[67] In einer Umfrage von Mitte März 2002 sank die Zustimmungsrate für eine Militäraktion zum Sturze des irakischen Diktators von 70% auf 55% für den Fall, daß die meisten westeuropäischen Staaten die USA nicht unterstützen würden.

Nach Möglichkeit eine eindeutige Verbindung des Irak zur Terrorismusproblematik, Vermeidung eines großangelegten Einsatzes amerikanischer Bodentruppen und Unterstützung durch Verbündete: Diese drei Folgerungen dürften die politischen Berater des Präsidenten aus den bisherigen Meinungsumfragen herauslesen. Kann er den massiven Einsatz amerikanischer Bodentruppen vermeiden und zumindest den Eindruck einer multilateralen Einbettung erzeugen, dann dürfte er mit großer Zustimmung der amerikanischen Bevölkerung zu einem militärischen Vorgehen gegen den Irak rechnen können – und mit Zustimmung des Kongresses.

Eine Blankovollmacht für den Einsatz des amerikanischen Militärs gegen den internationalen Terrorismus wollte der Kongreß bei aller Zustimmung zur Politik des Präsidenten diesem nach dem 11. September nicht geben. Das Weiße Haus hatte einen Entwurf für eine Resolution vorgeschlagen, die Bush breite Vollmacht verliehen hätte, um jedwede damit verbundenen künftigen Akte des Terrorismus und der Aggression gegen die USA abzuschrecken und zu verhindern.[68] In der Resolution, die das Repräsentantenhaus mit 420 zu 1, der Senat mit 98 zu 0 Stimmen verabschiedete und die eine Ermächtigung des Präsidenten zum Einsatz der Streitkräfte im Sinne des Kriegsvollmachtengesetzes darstellt, wird ausdrücklich der Bezug zu den terroristischen Angriffen des 11. September hergestellt. Ziel ist es, künftige terroristische Anschläge jener Nationen, Organisationen und Personen zu verhindern, die die Anschläge des 11. September planten, autorisierten, begingen oder dabei halfen.[69]

Sofern sich keine Verwicklung des irakischen Regimes in die Anschläge des 11. September nachweisen läßt, wird eine umfangreiche längerdauernde Militäraktion die Frage nach der Autorisierung durch den Kongreß aufwerfen. Zwar würde Präsident Bush wie seine Vorgänger auf dem Prinzip präsidentieller

66 PIPA, Americans on the War on Terrorism, November 6, 2001 (http://www.pipa.org/OnlineReports/Terrorism/WarOnTerr.html).

67 Ergebnisse dieser CBS-Umfrage zugänglich über http://nationaljournal.com.

68 Siehe John *Lancaster*/Helen *Dewar*, Congress Clears Use of Force, $40 Billion in Emergency Aid, in: WP, 15.9.2001, S. A4.

69 Text der Resolution ebd.

Prärogative beharren, also dem verfassungsrechtlich problematischen Anspruch des Präsidenten, als Commander in Chief über den Einsatz amerikanischer Streitkräfte zu entscheiden. Doch aus pragmatisch-politischen Gründen dürfte er gut beraten sein, sich der Unterstützung des Kongresses zu versichern.[70]

Zunächst artikulierten sich im Kongreß vor allem die Regimesturzbefürworter, deren entschiedene Verfechter in erster Linie unter den Republikanern zu finden sind. Neun führende Mitglieder beider Häuser, mit Ausnahme von Senator Lieberman alles Republikaner (darunter die Senatoren McCain, Helms, Shelby, Brownback, Lott), forderten Anfang Dezember 2001 in einem Brief an den Präsidenten Pläne zur Eliminierung der vom Irak ausgehenden Bedrohung, die auf Dauer nicht eingedämmt werden könne. Saddam Hussein müsse gestürzt werden, so die Forderung. Zu diesem Zweck solle die irakische Opposition unterstützt werden, damit, wenn es soweit sei, sich die USA wie in Afghanistan auf wirkungsvolle Verbündete auf dem Boden stützen könnten.[71] Kurze Zeit später verabschiedete das Repräsentantenhaus mit 392 zu 12 Stimmen eine nichtbindende Resolution, in der die Weigerung des Irak, Rüstungsinspektionen zu akzeptieren, als »mounting threat« für die USA, die Verbündeten und den Frieden bezeichnet wurde. Als Autorisierung für den Einsatz amerikanischer Streitkräfte sollte die Resolution jedoch nicht verstanden werden.[72]

In der Führungsriege der Demokraten im Kongreß finden sich mit Ausnahme Senator Liebermans keine Anhänger einer offenen Militärintervention zum Sturz des Regimes; vielmehr sind eher skeptische Töne zu hören, etwa von den Senatoren Tom Daschle und Joseph Biden.[73] So warnte Daschle im Dezember 2001 vor »jedem offenen Angriff« gegen den Irak, würde ein solcher Schritt doch ernste Probleme im Mittleren Osten verursachen.[74] Senator Biden drängt immer wieder die Administration, ihre Vorstellungen für den Irak nach dem Sturz des gegenwärtigen Regimes darzulegen. »Minority leader« Richard Gephardt, der führende Demokrat im Repräsentantenhaus, scheint von seiner früheren Skepsis etwas abgerückt zu sein; er hat der Administration seine Bereitschaft angekündigt, mit ihr zusammen an einer »wirkungsvollen Politik« zu arbeiten, um die Bedrohung durch das irakische Regime zu beenden, wenn nötig auf dem militärischen Weg.[75]

Demokraten, aber auch wichtige Republikaner wie die Senatoren Richard Lugar und John Warner und »House Majority Whip« Tom Delay fordern zudem, daß der Präsident die Zustimmung des Kongresses vor einem Krieg gegen den Irak einholt (Lugar hat die Aufstellung und Verabschiedung einer Liste von Staaten vorgeschlagen, gegen die der Kongreß den Einsatz aller Mittel autorisieren sollte). Doch selbst unter den Demokraten herrscht in dieser Frage keine Einigkeit. Senator Lieberman würde aus Rücksicht auf das Überraschungsmoment auch auf eine Autorisierung durch den Kongreß verzichten.[76]

Die Frage sowohl nach der Berechtigung als auch der Opportunität eines militärischen Vorgehens unter den gegebenen Bedingungen ist im Kongreß immer wieder zu vernehmen. So machte Senator Carl Levin, der Vorsitzende des Streitkräfteausschusses, deutlich, daß entweder die Verwicklung des Irak in den 11. September nachgewiesen sein oder Evidenz vorliegen müsse, daß Saddam Hussein den Einsatz von Massenvernichtungswaffen beabsichtige. Daß ein Militärschlag der USA erst dann legitim sein würde, wenn eine direkte Bedrohung gegeben wäre, klingt auch in den Äußerungen von Henry J. Hyde an, dem republikanischen Vorsitzenden des House International Relations Committee »...the case has to be constantly made that this is something we have been driven to do, that we are not initiating a shooting war with anybody.«[77] Führende Politiker im Kongreß sehen also gegenwärtig keine derart unmittelbare Bedrohung durch den Irak, daß alsbald militärisch vorgegangen werden sollte. Interessant ist, daß sieben jener acht Mitglieder des Kongresses, die eine Version der dem

70 Zur Debatte über die rechtliche Problematik siehe die Stellungnahmen von Experten vor dem Senate Committee on the Judiciary, Applying the War Powers Resolution to the War on Terrorism, April 17, 2002 (http://judiciary.senate.gov/hearing.cfm?id=225).

71 Text des Briefes vom 5.12.2001 in Washington File, 7.12.2001; siehe auch WP, 6.12.2001, S. A28.

72 John *Whitesides*, House Warns Iraq on Weapon Inspectors, Reuters, 20.12.2001.

73 Lawrence F. *Kaplan*, On Iraq, McGovernism Returns, in: The New Republic online, 28.1.2002 (htttp://www.tnr.com).

74 Zitiert in Alan *Sipress*/Peter *Slevin*, Powell Wary of Iraq Move, in: WP, 21.12.2001, S. A01.

75 Richard A. *Gephardt*, Building a New Long-Term Strategy for American Leadership and Security, 4.6.2002 (http://democraticleader.house.gov/media/speeches/readSpeech.asp?ID=57).

76 Siehe Miles A. *Pomper*, Lawmakers Warn: Bypassing Hill On Iraq Action Is Not an Option, in: Congressional Quarterly Weekly, 16.2.2002, S. 488–490.

77 Zitiert in Steven *Thomma*/Jackie *Koszczuk*/Jonathan S. *Landay*, Bush faces many hurdles before any Iraqi war, in: Philadelphia Inquirer, 27.3.2002.

Präsidenten täglich vorgelegten Geheimdienstinformationen erhalten, sich in der Frage einer Militärintervention eher skeptisch geäußert haben.[78]

Mahnung und Kritik sind jedoch eine Sache, ernstzunehmende Versuche, die Irakpolitik des Präsidenten zu beschränken, etwas anderes. Politisches Kalkül dürfte, wie so oft bei Fragen über den Einsatz der Streitkräfte, Zurückhaltung nahelegen.[79] Geht die Militärintervention schief, kann man auf frühere Kritik verweisen und sich entsprechend profilieren. Verläuft sie erfolgreich, muß man nicht die Kritik fürchten, auf der falschen Seite gestanden zu haben. Präsident Bush mag aus Gründen der politischen Legitimität gut beraten sein, vor einem Krieg gegen den Irak die Zustimmung des Kongresses einzuholen. Erzwingen wird der Kongreß seine Mitsprache jedoch nicht.

78 Siehe Kathy *Kiely*, Congress leaders cautious on Iraq, Urge Bush to seek input before attack, in: USA Today, 24.6.2002, S. 1.

79 Grundsätzlich zur Rolle des Kongresses bei Entscheidungen über den Einsatz des amerikanischen Militärs siehe Peter *Rudolf*, Friedenserhaltung und Friedenserzwingung: Militärinterventionen in der amerikanischen Außenpolitik, in: Peter *Rudolf*/Jürgen *Wilzewski* (Hrsg.), Weltmacht ohne Gegner: Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Baden-Baden: Nomos, 2000, S. 297–334.

Militärische Optionen: Strategische und normative Bewertung

In den USA hat sich die Debatte um die Irakpolitik sehr verengt. Militärische Optionen stehen im Mittelpunkt. Deren militärische Risiken und Ungewißheiten werden zwar in den USA diskutiert, kaum jedoch die völkerrechtliche Legalität und die ethische Legitimität eines militärischen Vorgehens – handelt es sich doch um einen »Konflikt zwischen Gut und Böse«.[80] Der internationale Diskurs hat sich unter dem Einfluß der USA dahin verschoben, daß sich die Kritiker eines Krieges mit dem Ziel, das Regime zu stürzen, einem Rechtfertigungsdruck ausgesetzt sehen. Aus völkerrechtlicher und friedensethischer Sicht ist jedoch der Schritt zum Einsatz militärischer Mittel stets rechtfertigungspflichtig. Was daher folgt, ist die Bewertung eines möglichen militärischen Vorgehens nicht nur unter strategischen, sondern auch unter normativen Aspekten.[81]

Strategische Risiken und Ungewißheiten

Eine militärische Intervention würde unterschiedlich aussehen, je nachdem, ob sie ein Instrument im Rahmen der Eindämmungspolitik ist oder direkt dem Ziel des Regimesturzes dient. Im Kontext der Eindämmungspolitik sind zwei Optionen zu unterscheiden: zum einen die direkte Zerstörung von Einrichtungen zur Rüstungsproduktion, zum anderen Militärschläge im Rahmen einer »coercive diplomacy« mit dem Ziel, Saddam Hussein zur Akzeptanz eines Rüstungsinspektionsregimes zu bewegen. Militärschläge mit diesem Ziel werden sich vor allem gegen die Stützen des Regimes richten müssen, insbesondere gegen die Sicherheitskräfte und Eliteeinheiten des Militärs. Denn allein eine Gefährdung seiner Machtposition, nicht aber sonstige Schäden für das Land, dürfte das Kosten-Nutzen-Kalkül Saddam Husseins beeinflussen.[82]

In der Anfangsphase würde es, gleich ob Eindämmung oder Regimesturz das Ziel ist, darum gehen, die Luftverteidigung und die Kommando- und Kontrolleinrichtungen auszuschalten – mit Flugzeugen, die von Trägern im Roten Meer und im Persischen Golf sowie von Stützpunkten in der Region aus starten. Daneben könnte Ziel auch die Durchsetzung von »No Movement«-Zonen sein, damit amerikanische Spezialkräfte auf dem Boden ungehindert Einrichtungen zerstören können. Da der Irak mit solchen Luftschlägen rechnen muß, werden Republikanische Garden und Rüstungseinrichtungen vermutlich in der Nähe von zivilen Einrichtungen positioniert und wird das irakische Regime die Zivilbevölkerung vermutlich ohne Skrupel als Geisel nutzen.[83] Bereits in dieser Phase müßte mit einer größeren Zahl von Opfern unter der Zivilbevölkerung gerechnet werden – es sei denn, man würde die Angriffe auf Rüstungsanlagen beschränken und diese ausschließlich mit Präzisionsbomben ausführen.[84]

80 »We are in a conflict between good and evil, and America will call evil by its name. By confronting evil and lawless regimes, we do not create a problem, we reveal a problem. And we will lead the world in opposing it« (Präsident Bush in seiner Rede in West Point am 1. Juni 2002).

81 Ausgeblendet bleibt die Diskussion der Frage, in welchem Maße die USA der Unterstützung anderer Staaten bedürfen. Wenn die USA ihre Entscheidung getroffen haben und ausreichende Entschlossenheit demonstrieren, dann dürfte der Anreiz wachsen, auf den »fahrenden Zug« aufzuspringen. Insofern dürften jene Falken in der amerikanischen Debatte wohl recht behalten, die meinen, daß entschlossenes einseitiges Vorgehen nach dem Motto »Wir werden das Regime stürzen; wenn ihr uns nicht helfen wollt, dann legt unserem Vorgehen keine Steine in den Weg, wir machen es sowieso« andere Staaten am Ende davon überzeugen wird, es sei das beste, die USA zu unterstützen. Oder wie es ein »senior official« im Februar 2002 im Hinblick auf die europäischen Verbündeten ausdrückte: »At some point, the Europeans with butterflies in their stomachs – many of whom didn't want us to go into Afghanistan – will see that they have a bipolar choice: they can get with the plan or get off« (zitiert in David E. *Sanger*, U.S. Goal Seems Clear, and the Team Complete, in: NYT, 13.2.2002). Schwieriger dürfte es werden, die Kurden im Irak davon zu überzeugen, daß es die USA diesmal ernst meinen, sie am Ende nicht im Stich lassen und daß ihnen in einem föderalen demokratischen Irak volle Rechte gewährt werden; siehe Amberin *Zaman*, Iraq's Wary Kurds Wonder What Washington Has in Mind, in: Los Angeles Times, 3.6.2002.

82 Daniel *Byman*/Matthew *Waxman*, Confronting Iraq: U.S. Policy and the Use of Force Since the Gulf War, Santa Monica: Rand 2000, S. 86.

83 Stephen H. *Baker*/Michael *Donovan*, Prospects for U.S. Military Action in Iraq, Washington: Center for Defense Information, 27.2.2002.

84 Siehe Gregg *Easterbrook*, Smart Bomb: The Case for an

Selbst wenn die USA den Irak über einige Wochen hinweg bombardieren, unterstützt von Kräften auf dem Boden, ist keineswegs sicher, daß damit alle zur Produktion von Massenvernichtungswaffen und Raketen geeigneten Anlagen ausgeschaltet werden können. Die USA haben zwar im Vergleich zu »Desert Storm« enorme Fortschritte bei der Erfassung von Zielen und ihrer punktgenauen Bekämpfung gemacht. Doch ist mit ausgeklügelten irakischen Tarn- und Täuschungsmanövern zu rechnen, die eine vollständige Zerstörung aller Anlagen unwahrscheinlich machen – wenn nicht die Sorge vor »Kollateralschäden« aus freigesetzten Giftstoffen in manchen Fällen Luftangriffe von vornherein als ungeeignete Option erscheinen läßt.[85] Ob Saddam Hussein nach einigen Wochen heftiger Bombenangriffe einlenkt und Rüstungsinspektoren ins Land läßt, ist schwer zu sagen. Selbst wenn er die Bereitschaft dazu erkennen ließe, dürfte es mehr als zweifelhaft sein, ob die Bush-Administration vom erklärten Ziel des Regimesturzes abließe. Sie würde sich innenpolitisch einer beträchtlichen Kritik aussetzen. Die politische Dynamik dürfte daher eher in Richtung einer Fortsetzung des Krieges gehen.

Besteht das Ziel einer militärischen Intervention im Sturz des Regimes, so werden Luftangriffe und begrenzte Einsätze mit Spezialkräften nicht ausreichen. Der »afghanische Ansatz« wird im Irak kaum funktionieren, da Saddam Hussein zu Gegenangriffen übergehen kann: mit Raketen, die aus der Luft und mit Spezialkräften auf dem Boden wohl genausowenig vollständig auszuschalten wären wie im Golfkrieg. Außerdem könnte Saddam Hussein durchaus die eigenen Ölfelder zerstören (mit enormen Konsequenzen für die Ölversorgung), wenn die USA diese nicht schnell besetzen würden.[86] Die Planungen im Pentagon legen, soweit bekannt, inzwischen eher eine Neuauflage des Golfkrieges zugrunde, jedoch geführt mit moderneren Waffen und dynamischeren Taktiken.[87] Schon um irakische Soldaten zum Überlaufen und insbesondere die kurdischen Kräfte zum Kampf zu bewegen, wird es einer amerikanischen Truppenpräsenz bedürfen – um zu demonstrieren, daß es den USA mit dem Sturz des Baath-Regimes ernst ist.[88] Doch auch dann ist keineswegs sicher, daß die irakische Armee unter dem Eindruck massiver Luftangriffe schnell auseinanderbrechen würde.

Aus dem Norden und Süden möglicherweise vorrückende Kräfte der Opposition müßten gegen die mit 2000 Panzern und 2100 Artilleriegeschützen ausgestatteten Regierungstruppen (400 000 Mann, darunter 100 000 in der Republikanischen Garde) geschützt werden. Das hieße vermutlich eine massive Luftkriegführung über Monate.[89] Zu erwarten ist, daß die irakische Führung ihre Streitkräfte nicht wieder derart exponiert in freiem Gelände den amerikanischen Angriffen aussetzt wie im Golfkrieg, sondern ihre Kräfte in besiedelten städtischen Gebieten konzentriert. Das würde den USA aus Sorge vor einer großen Zahl von Verlusten unter der Zivilbevölkerung den Einsatz von Luftstreitkräften erschweren.[90] Am Ende müßten jedoch Oppositionstruppen oder amerikanische Bodenstreitkräfte die irakischen Städte erobern. Dabei könnten sie vermutlich mit geringer direkter Unterstützung durch die amerikanische Luftwaffe rechnen, da Städte wegen der Vermeidung ziviler Verluste nur sehr beschränkt bombardiert werden dürften. Spätesten dann, wenn der Opposition die Niederlage droht, würde sich für die USA die Frage des Einsatzes von Bodentruppen stellen.

Was wird passieren, wenn das irakische Regime vor einer Niederlage und damit vor dem Sturz steht: Wird dann Abschreckung ausreichen, um Saddam Hussein vor dem Einsatz von Massenvernichtungswaffen abzuhalten, sofern der Irak über B- und C-Waffen verfügen sollte, womit gerechnet werden muß? Im Golfkrieg hatten die USA die eindeutige Drohung ausgesprochen, das Regime Saddam Husseins zu stürzen, sollte der Irak Massenvernichtungswaffen einsetzen. Der damalige Außenminister Baker hatte im Gespräch mit seinem irakischen Amtskollegen die Warnung in unmißverständlicher Form dargelegt, ein nicht

American Osirak, in: The New Republic Online, 25.2.2002 (http://www.tnr.com).

85 Anthony H. *Cordesman*, Iraq and the Risk Posed by Weapons of Mass Destruction, Testimony to the Senate Armed Services Committee, February 27, 2002, Washington: Center for Strategic and International Studies.

86 Siehe Kenneth *Pollack*, Next Stop Baghdad?, in: Foreign Affairs, 81 (März/April 2002) 2, S. 32–47.

87 Siehe Thom *Shanker*/David E. *Sanger*, U.S. Blueprint to Topple Hussein Envisions Big Invasion Next Year, in: NYT 28.4.2002.

88 Siehe Philip H. *Gordon*/Michael E. *O'Hanlon*, Should the War on Terrorism Target Iraq?, Washington: The Brookings Institution, Januar 2002 (Policy Brief No. 93).

89 Daniel *Byman*/Kenneth *Pollack*/Gideon *Rose*, The Rollback Fantasy, in: Foreign Affairs, 78 (Januar/Februar 1999) 1, S. 24–41.

90 Siehe Anthony H. *Cordesman*, If We Fight Iraq: The Lessons of the Fighting in Afghanistan, Center for Strategic and International Affairs, December 7, 2001.

namentlich genannter »senior official« wiederholte öffentlich die Drohung, mit der der Irak von einem Einsatz chemischer Waffen abgehalten werden sollte.[91] Wenn bei einem Krieg gegen den Irak jetzt ausdrücklich der Sturz des Regimes das Ziel ist, Saddam Hussein nichts mehr zu verlieren hat und im Falle des Regimezusammenbruchs mit dem Tod rechnen muß, dann entfällt dieses Element der Abschreckung – es sei denn, man bietet ihm den Ausweg ins Exil an, sollte er keine Massenvernichtungswaffen einsetzen.[92]

Ein B- oder C-Waffen-Einsatz könnte sich gegen Kurden und Schiiten richten; gerechnet werden müßte auch damit, daß das Regime zu »asymmetrischen« Angriffen mit B-Waffen gegen amerikanisches Territorium Zuflucht nehmen könnte. Besorgnis weckt jedoch insbesondere die Möglichkeit, daß ein vor dem Sturz stehender Saddam Hussein Israel mit B- oder C-Waffen angreifen lassen könnte [93]– und dabei durchaus die Möglichkeit eines nuklearen Gegenschlages Israels in Kauf nähme, bei dem er mit der Führungsschicht in nuklearsicheren Bunkern überleben würde. Sein Kalkül könnte sein, daß nach einer nuklearen Verwüstung die USA den Krieg beenden würden. Angeblich hat Saddam Hussein während des Golfkrieges den Befehl gegeben, Raketen mit Massenvernichtungswaffen gegen Israel abzuschießen, sollte Baghdad vor dem Fall stehen.[94]

Wegen der Sorge vor irakischen B- und C-Waffen-Angriffen im Falle eines drohenden Regimesturzes haben israelische Militärs in Gesprächen mit amerikanischen Militärs darauf gedrängt, daß von Anfang an Militäroperationen im westlichen Irak durchgeführt werden, um die Fähigkeit des Irak zu minimieren, von dort aus Israel mit Raketen zu beschießen. Die israelische Führung hat der US-Administration Berichten zufolge keine Zusicherung gegeben, daß es im Falle irakischer Angriffe nicht zu israelischen Vergeltungsangriffen kommt. Der Verzicht auf eine Vergeltung im Golfkrieg hat, so wird dies in der israelischen Führung gesehen, die Glaubwürdigkeit der israelischen Abschreckung untergraben: »If someone thinks he can hit Israel and not be hit ten times as strongly back, it is a serious issue. It won't happen again.«[95]

Sollte Saddam Hussein vor dem Fall Israel angreifen und Israel massiv zurückschlagen, dann würde sich die arabische Welt gegen die USA wenden – so die Sorge im amerikanischen Außenministerium. Das Problem können auch entschiedene Umsturzbefürworter wie Richard Perle nicht ignorieren. Die Erwartung ist jedoch, daß schnell eine Rebellion gegen das Regime erfolgen und ein Befehl zum Angriff gegen Israel nicht mehr befolgt würde.[96]

Was kommt nach einem Sturz des gegenwärtigen Regimes? Bei einem Zusammenbruch des Regimes könnte der Irak auseinanderbrechen und in einen kurdischen, einen sunnitischen und einen schiitischen Staat zerfallen, über deren Grenzen und den Zugang zu Ölfeldern es dann zu Konflikten kommen dürfte.

Die amerikanische Politik ist daher traditionell an der Bewahrung der territorialen Integrität des Irak interessiert – auch wenn gelegentlich in der Debatte die Position zu vernehmen ist, daß es nicht zwangsläufig US-Interessen abträglich sein müsse, wenn schwache Nachfolgestaaten miteinander im Konflikt lägen. Ein Kurdenstaat würde, so das Argument, vermutlich zum amerikanischen Verbündeten werden.[97] Nach wie vor herrscht jedoch die Ansicht vor, daß die Desintegration des Irak nicht Ziel amerikanischer Politik sein sollte.[98] Es ist zu vermuten, daß die USA der Türkei und Saudi-Arabien vor einer militärischen Intervention entsprechende Garantien geben werden. Es bleibt jedoch die Frage, wie das politische Ergebnis einer Militärintervention aussähe, wenn diese vor allem von den Kurden im Norden und den Schiiten im Süden unterstützt werden sollte. Sollen die Sunniten als Verbündete gegen Saddam gewonnen werden, dann müssen die USA vermutlich sehr deutlich machen, daß die territoriale Integrität des Irak unter allen Umständen bewahrt werden soll. Henry Kissinger hat als Antwort auf dieses Problem die Idee einer föderalen Struktur

91 Siehe Stephen T. *Hosmer*, Operations Against Enemy Leaders, Santa Monica: Rand, 2001, S. 119.
92 Siehe Kelly *Motz*, Iraq: Will Deterrence Work?, in: Iraq Watch Bulletin, 1 (März/April 2002) 1 (http://www.IraqWatch.org/aboutus/deterrencefails.htm).
93 Siehe »What to Do About Iraq? American, Arab, and Israeli Perspectives«: A Nixon Center Briefing, November 29, 2001 (Program Brief, Vol. 7, No. 21).
94 David *Rudge*, Expert: Saddam would attack Israel with non-conventional weapons, in: The Internet Jerusalem Post, 30.11.2001.
95 So ein »senior Israeli official«, zitiert in: *Hersh*, Debate Within [Fn. 40].
96 Ebd.
97 *Byman/Waxman*, Confronting Iraq, S. 32 [Fn. 82].
98 Siehe als Indiz die Ansicht der *Independent Task Force on America's Response to Terrorism*, The Next Phase [Fn. 19].

für den Irak in die Diskussion eingebracht.[99] Doch was würde geschehen, wenn Kurden und Schiiten sich einer solchen Lösung verweigern? Hieße das am Ende, daß man ihnen aus Rücksicht auf die regionale Stabilität gewaltsam das Recht auf Selbstbestimmung verweigern müßte? Was würden die USA tun, wenn nach dem Sturz des Irak ein an Iran angelehnter islamischer Schiitenstaat entstünde?[100] Diese Problematik wird in der amerikanischen Diskussion nicht zu Ende gedacht.

Das gilt gerade auch im Hinblick auf die Problematik der Massenvernichtungswaffen. Selbst im Falle eines Regimesturzes bleibt das Risiko bestehen, daß jede irakische Regierung entgegen allen Bekenntnissen zumindest über eine »sudden breakout capability« bei den B-Waffen verfügen möchte. Irak liegt nun einmal in einer Region, in der zahlreiche andere Staaten nach Massenvernichtungswaffen streben oder darüber verfügen (Iran, Israel, Pakistan, Indien, Syrien, Ägypten). Daß ein anderes Regime auf eine solche Option gänzlich verzichten würde, ist eine gewagte Annahme.[101] Ja, eine neues Regime könnte gerade zu der Schlußfolgerung kommen: »Only nuclear weapons, ..., could prevent another foreign invasion.«[102]

Ohne eine solche Invasion und eine Besetzung des Irak können die USA sich nicht sicher sein, ihre Ziele zu erreichen: ein stabiles, möglichst demokratisches Land, das dem Streben nach Massenvernichtungswaffen abgeschworen hat. Doch gerade die Gefahren, die aus einer dauerhaften Verwicklung im Irak hätten drohen können, waren einer der Gründe, warum amerikanische Truppen 1991 nicht nach Bagdad marschierten. Sicher, das Mandat der VN reichte so weit nicht; außerdem wurde erwartet, daß nach der Niederlage im Golfkrieg Saddam Hussein sich nicht mehr lange würde halten können. Aber die Sorge vor einer dauerhaften Verwicklung war ein gewichtiger Grund, und es lohnt sich zu zitieren, was der damalige Verteidigungsminister Richard Cheney im Mai 1992 dazu sagte: »Once we had rounded up Saddam, then the question is what do you do....You'd have to put some kind of a government in place, and then the question comes is it going to be a Shia government or a Kurdish government. Or maybe a Sunni government, or maybe it ought to be based on the old Baathist party regime or some combination thereof. How long is that government going to be able to stay in power without U.S. military support to keep it there.... I would guess if we'd gone to Baghdad I'd still have forces in Iraq today. I don't know how we would have let go of that tar baby once we grabbed hold of it.«[103]

Wollen die USA ihre Ziele dauerhaft erreichen, wird es keine Alternative zur Besetzung des Landes geben. Die schwierigste Phase käme vermutlich nach einem militärischen Sieg, wenn es um den politischen und wirtschaftlichen Aufbau des Landes geht, soll das Land nicht im Chaos versinken und zu einem »failed state« werden. Die Kosten für den wirtschaftlichen Wiederaufbau des Landes werden jetzt schon auf 50 bis 150 Mrd. US-Dollar geschätzt, nach den Zerstörungen in einem erneuten Krieg werden sie noch höher sein.[104] Zwar kann der Irak längerfristig vieles selbst aus den Ölerlösen bestreiten, aber an einer massiven amerikanischen Hilfe dürfte kein Weg vorbeiführen.

Die USA müßten daher in der Konsequenz bereit sein, das Land auf Jahre hinaus zu besetzen und neue politische Institutionen aufzubauen – und damit das gerade unter amerikanischen Konservativen so ungeliebte »nation building« zu betreiben.[105] Das geschähe in einer Situation, in der interventionskritische Staaten vielleicht nur schwer zu überzeugen sind, einen Teil der Lasten zu übernehmen und sich etwa im Rahmen einer VN-Truppe zu engagieren. Das Risiko terroristischer Angriffe gegen amerikanische Streitkräfte wäre sicher gegeben, ganz zu schweigen von den Reaktionen in der arabischen Welt, wenn die USA über Jahre den Irak besetzen würden.[106]

99 Henry A. *Kissinger*, Phase II and Iraq, in: WP, 13.1.2002, S. B07.
100 Frank *Smyth*, Saddam's Real Opponents, in: The American Prospect, 13 (25.3.2002); (http://www.americanprospect.com).
101 Anthony H. *Cordesman*, Iraq and the Risk Posed by Weapons of Mass Destruction, Testimony to the Senate Armed Services Committee, February 27, 2002, Washington: Center for Strategic and International Studies, S. 6.
102 Jessica *Mathews*, Not Saddam but his weapons, in: IHT, 5.3.2002.
103 Zitiert nach *Hosmer*, Operations Against Enemy Leaders, S. 128 [Fn. 91].
104 Siehe *Pollack*, Next Stop Baghdad [Fn. 84].
105 Zu den damit verbundenen Problemen siehe ausführlicher Iraq after Saddam: The quagmire of political reconstruction, London: The International Institute for Strategic Studies (Strategic Comments, 8 [Mai 2002] 4).
106 *Gordon/OHanlon*, Should the War on Terrorism Target Iraq [Fn. 86].

Zur völkerrechtlichen Legalität und ethischen Legitimität

Für viele Politiker und Experten in den USA stellt ein militärisches Vorgehen gegen den Irak kein völkerrechtliches oder ethisches Problem dar. Zu ausgeprägt ist unter amerikanischen Sicherheitspolitikern die »realistische« Sicht internationaler Politik, aus der der Einsatz militärischer Gewalt zur Durchsetzung eigener Sicherheitsinteressen rechtlich und moralisch unproblematisch ist.[107] Doch wie ist unter normativem Aspekt ein militärisches Vorgehen gegen den Irak zu bewerten, vor allem ein Krieg mit dem Ziel des Regimesturzes? Denn auf den wird es am Ende hinauslaufen, wenn der militärische Weg erst einmal beschritten wird und seine eigene Dynamik entfaltet.

Für die USA gibt es grundsätzlich *drei* Möglichkeiten, ein militärisches Vorgehen völkerrechtlich zu rechtfertigen. Die *erste* Möglichkeit wäre der Verweis auf das Recht zur Selbstverteidigung, wie es im Krieg gegen den Terrorismus beansprucht wird. Um dies im Falle des Irak glaubwürdig geltend machen zu können, müßte ein überzeugender Beweis dafür vorliegen, daß die irakische Führung in terroristische Aktionen gegen die USA verwickelt ist. Zwar gibt es gelegentlich Presseberichte über mögliche Verbindungen zwischen dem Irak und Al-Kaida; doch die Bush-Administration verfolgt, wie es scheint, nicht diese Linie der Legitimation.[108] Verteidigungsminister Rumsfeld hat Berichten zufolge die CIA immer wieder aufgefordert, eine Verbindung zwischen dem Irak und dem 11. September aufzuspüren. Doch die amerikanischen Geheimdienste wurden trotz einer aufwendigen Suche nach Indizien für eine irakische Verwicklung nicht fündig. Die aus Sicht der amerikanischen Falken vielversprechendste Spur – Berichte über ein angebliches Treffen eines der Attentäter mit einem irakischen Agenten in Prag – erwies sich als heiße Luft, als »phantom link«.[109]

Die USA werden eine Aktion gegen den Irak zur Durchsetzung der Forderung nach Rüstungsinspektionen – und das ist der *zweite* mögliche Legitimationsstrang – eher mit dem Verweis auf Resolution 678 des Sicherheitsrates vom November 1990 zu begründen versuchen, wie sie es zusammen mit Großbritannien bei früheren Militäraktionen gegen den Irak getan haben, und argumentieren, es bedürfe keiner neuen Ermächtigung. In der Vergangenheit interpretierten beide Staaten die allgemeine Formulierung in Resolution 678 »to restore peace and international security in the area« in dem Sinne, daß damit auch der Einsatz militärischer Gewalt zur Durchsetzung der Waffenstillstandsbedingungen abgedeckt ist.[110] Dabei handelt es sich um eine breite Interpretation einer Resolution, die ursprünglich klar die Autorisierung des Einsatzes militärischer Gewalt zur Erzwingung des irakischen Rückzuges aus Kuwait zum Ziel hatte. Die USA und Großbritannien berufen sich auf traditionelles Waffenstillstandsrecht vor 1945, wenn sie argumentieren, daß eine materielle Verletzung der Waffenstillstandsvereinbarungen durch den Irak Resolution 678 wieder aktiviere. Es stellt sich jedoch die Frage, wer darüber entscheidet, wann ein Bruch des Waffenstillstandes vorliegt. Da der Sicherheitsrat mit Resolution 687 detailliert die Bedingungen des Waffenstillstandes festlegte, darunter die Abrüstungsauflagen, obliegt ihm auch diese Aufgabe. Das Mandat von Resolution 678 muß mit dem permanenten Waffenstillstand als beendet angesehen werden. In der amerikanischen und britischen Interpretation einer fortwirkenden Ermächtigung zum Einsatz militärischer Mittel wird faktisch jedem VN-Mitglied die Entscheidung über das Vorliegen einer Verletzung der Waffenstillstandsbedingungen und die Entscheidung über den Einsatz militärischer Zwangsmittel überantwortet. Der normative Gehalt der VN-Charta erfordert jedoch die strikte Kontrolle des Sicherheitsrates über den Einsatz militärischer Mittel.

Juristen, die der Administration öffentlich die Argumente an die Hand geben, deuten die existierenden VN-Resolutionen als eine fortwirkende Ermächtigung zum Einsatz militärischer Mittel bis hin zum Sturz des Regimes.[111] Die Bush-Administration scheint diese Auffassung zu teilen; denn auf die Frage nach der rechtlichen Basis für einen erzwungenen Regimewechsel antwortete Sicherheitsberaterin Condoleeza Rice im April 2002 mit folgenden Worten: »Wer derart

107 Zur »realistischen« Sicht siehe David R. *Mapel*, Realism and the Ethics of War and Peace, in: Terry *Nardin* (Hrsg.), The Ethics of War and Peace: Religious and Secular Perspectives, Princeton: Princeton University Press, 1996, S. 54–77.
108 Zu den Legitimationsmöglichkeiten siehe Anthony Clark *Arend*, Iraq: First Make the Case, in: WP, 17.4.2002, S. A15.
109 Siehe Michael *Isikoff*, The Phantom Link to Iraq, in: Newsweek, 28.4.2002; Walter *Pincus*, No Link Between Hijakker, Iraq Found, U.S. Says, in: WP, 1.5.2002, S. A09.
110 Siehe zum folgenden Jules *Lobel*/Michael *Ratner*, Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime, in: American Journal of International Law, Januar 1999.
111 Siehe Lee A. *Casey*/David B. *Rivkin*, Jr., We Have the Right to Oust Saddam, in: The Wall Street Journal, 27.2.2002 (online).

gegen die Regeln und internationalen Vereinbarungen verstößt wie Saddam Hussein, wer Massenvernichtungswaffen gegen seine eigenen Leute einsetzt, wer ständig gegen Auflagen der UN verstößt – für so jemanden braucht man keine neue rechtliche Basis, in der festgestellt wird, dass er sich kriminell gegen die internationale Gemeinschaft verhält.«[112]

Vielleicht würde die Bush-Administration – und dies wäre der *dritte* mögliche Argumentationsstrang – auch ein Recht zur antizipatorischen oder präventiven Selbstverteidigung geltend machen, eine Argumentationsfigur, die immer wieder anklingt.[113] Denn mit der Bush-Doktrin, wie sie sich seit dem 11. September entwickelt hat, haben die USA das Verständnis legitimer Selbstverteidigung ausgeweitet; sie beanspruchen das Recht auf antizipatorische Selbstverteidigung. Es handelt sich dabei um die Formalisierung eines Anspruchs, der in eher impliziter Form schon früher geltend gemacht wurde, gerade auch bei der Begründung militärischer Reaktionen auf Terroranschläge. Das Völkergewohnheitsrecht vor 1945 kannte ein solches Recht; die VN-Charta beschränkte mit Artikel 51 das Selbstverteidigungsrecht auf den Fall, daß ein bewaffneter Angriff vorliegt. Unter Völkerrechtlern blieb es strittig, ob das dem traditionellen Völkergewohnheitsrecht entstammende, vielfach mißbrauchte Recht auf präventive Selbstverteidigung weiterhin Gültigkeit hat oder nicht. Die Formulierung von Art. 51 und ihr Zweck, nämlich einseitige Gewaltanwendung auf ein Mindestmaß zu beschränken, läßt sich gegen ein präventives Selbstverteidigungsrecht geltend machen.[114] Doch auch diejenigen, die ein solches Recht weiterhin gegeben sehen, wollen es an die Existenz einer unmittelbaren Bedrohung durch einen bevorstehenden bewaffneten Angriff binden – dann nämlich, wenn nach Ausschöpfung aller friedlichen Mittel als letzte Möglichkeit nur der präventive Einsatz der eigenen Streitkräfte bleibt.[115]

Das Recht auf präventive Selbstverteidigung, wie es jetzt in der amerikanischen Debatte begründet und von der Bush-Administration beansprucht wird, reicht weiter. Noch hat die Administration ihre Position nicht eingehend dargelegt; aber die Argumente sind in der amerikanischen Diskussion klar vorgezeichnet. Der eine Strang folgt einer eigenwilligen Auslegung des Gewaltverbots der VN-Charta: Danach seien präventive Militäreinsätze mit dem Ziel etwa, Anlagen zur Produktion von Massenvernichtungswaffen zu zerstören, keineswegs ein Verstoß gegen das Gewaltverbot der VN-Charta. Artikel 2 (4) untersage – so lautet das Argument – nur jenen Gebrauch militärischer Macht, der gegen die »territoriale Integrität und die politische Unabhängigkeit« eines Staates gerichtet oder mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar sei.[116] Die meisten Völkerrechtler verstehen jedoch das Verbot einseitiger Gewaltanwendung (sofern sie nicht vom Recht auf individuelle und kollektive Verteidigung gedeckt wird) als umfassend.

Der andere Strang zur Begründung des Rechtes auf antizipatorische Verteidigung erkennt zwar an, daß die Charta der Vereinten Nationen eine derartige Form der Verteidigung verbietet. Dies sei 1945 auch sinnvoll gewesen, hatten doch Staaten – etwa Nazi-Deutschland – den Anspruch auf Selbstverteidigung als Vorwand für Angriffskriege genommen. Die gegenwärtigen Sicherheitsprobleme – so die Argumentation – erforderten jedoch die Abkehr von dem in der VN-Charta zu findenden Verständnis, das Verteidigung nur als Reaktion auf einen erfolgten militärischen Angriff legitimiere:[117] Die heutigen Möglichkeiten der Aufklärung ließen eine feindliche Absicht mit Gewißheit erkennen, so daß ein Angriff nicht abgewartet werden müsse. Zudem wäre ein Angriff mit Massenvernichtungswaffen, über die auch Terroristen verfügen könnten, von derart verheerender Wirkung, daß die Grundlage für ein Verbot präemptiven Handelns entfalle. Terroristische Organisationen globaler Reichweite seien zu der Zeit, als die VN-Charta verabschiedet wurde, noch nicht bekannt gewesen. Präemption sei daher entgegen dem Wortlaut der VN-Charta eine »legitime Option«; denn die VN-Charta habe, was die Regelungen zum Einsatz militärischer Macht angehe, schon deshalb keine bindende Kraft mehr, da Staaten sich in der Praxis

112 Interview in: Süddeutsche Zeitung, 17.4.2002, S. 10.
113 Michael *Byers*, Unleashing Force, in: The World Today, 57 (Dezember 2001) 12, S. 20–23; *ders.*, An Attack On Iraq Without UN Authorization Would be Illegal, in: The Guardian, 15.3.2002.
114 Bruno *Simma* (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1991, S. 632.
115 Siehe Richard G. *Maxon*, Nature's Eldest Law: a Survey of a Nation's Right To Act in Self-Defense, in: Parameters, (Herbst 1995), S. 55–68.
116 Siehe Lee A. *Casey*/David B. *Rivkin*, Jr., »Anticipatory« Self-Defense Against Terrorism is Legal, Washington: Washington Legal Foundation (Legal Opinion Letter, 11 [14.12.2001] 9).
117 Michael J. *Glennon*, Preempting Terrorism: The case for anticipatory self-defense, in: Weekly Standard, 7 (28.1.2002) 19 (http://www. weeklystandard.com).

nicht daran gebunden sehen.[118] Das internationale System ist dieser Sicht zufolge entgegen den der VN-Charta zugrundeliegenden Vorstellungen nach wie vor in erster Linie ein System der Selbsthilfe.

Selbst wenn man im Grundsatz eine Doktrin der antizipatorischen Selbstverteidigung anerkennen würde, wäre ihre Anwendung im Falle des Irak problematisch, kann doch nicht ernsthaft davon gesprochen werden, daß der Irak eine unmittelbare Bedrohung der USA darstelle. Die argumentative Hilfskonstruktion der Apologeten antizipatorischer Selbstverteidigung lautet daher so: »The purpose of Saddam's weapons program is disproportionate to any threat posed by Iran or other neighbours. There is little doubt that these weapons clearly are for use, either by Iraq or by its terrorist surrogates, against the U.S. and its allies.«[119]

Ein Krieg mit dem Ziel des Regimesturzes ist – auch wenn seine Apologeten gerne das Wort »präemptiv« verwenden – vielmehr im Sinne jener Art von »Präventivkriegen« zu verstehen, wie sie im Dienste der Bewahrung des europäischen Machtgleichgewichts in der Neuzeit häufig geführt und in diesem Sinne auch begründet wurden. Im Falle des Irak geht es um eine hypothetische spätere Bedrohung des Machtgleichgewichts in der Region und um die Bewältigung eines geopolitischen Problems.

Ein »Präventivkrieg« gegen den Irak wäre eine völkerrechtlich, politisch und ethisch höchst problematische Entwicklung: völkerrechtlich, weil die Beschränkungen für den Einsatz militärischer Macht gelockert werden; politisch, weil es sich um einen Präzedenzfall handeln würde, auf den sich andere berufen könnten;[120] ethisch, weil sich ein präemptives militärisches Handeln nur angesichts eines drohenden Krieges rechtfertigen läßt – wenn der Verzicht auf Präemption eine ernsthafte Gefährdung für die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit eines Staates darstellen würde.[121] Die Bedrohung muß aufgrund der deutlichen Absicht der anderen Seite und ihrer aktiven Vorbereitung eindeutig gegeben, das Abwarten des ersten Schlages mit großen Risiken behaftet sein.

Das gilt zumindest, wenn in friedensethischer Hinsicht kriegerische Gewalt, und das heißt immer das Töten von Menschen, als die stets rechtfertigungspflichtige extreme Ausnahme angesehen wird – zu rechtfertigen allein als Ultima ratio zur Verteidigung grundlegender Rechtsgüter, das heißt zur Abwehr einer Aggression oder im Sinne einer »humanitären Intervention« zur Verhinderung eines Völkermords oder massiver Verletzungen fundamentaler Menschenrechte.[122] Über das Verständnis der Ultima ratio gibt es zu Recht Diskussionen. Ein Verständnis in rein zeitlichem Sinne birgt gewiß Probleme, wie gerade in der Debatte um die »humanitäre Intervention« betont wurde – kann es doch Situationen geben, in denen ein Ausschöpfen aller anderen Mittel massenhafte Verbrechen nicht verhindern kann. Militärische Gewalt sollte daher bei aller zeitlichen Dimension in dem Sinne als Ultima ratio verstanden werden, daß andere Mittel entweder erfolglos waren und/oder im Lichte empirischer Erfahrungen und theoretischer Überlegungen keine vernünftige Erfolgsaussicht verheißen.[123]

Doch im Falle des Irak geht es nicht um die Verhinderung eines akuten Völkermords oder völkermordähnlicher Menschenrechtsverletzungen oder um die Abwehr einer unmittelbar drohenden Aggression, sondern um eine künftige potentielle Bedrohung der Stabilität in einer gewiß kritischen Region. Wer meint, die Durchsetzung westlicher Interessen und die Sicherheit Israels seien langfristig nur zu sichern durch einen Krieg mit dem Ziel, das gegenwärtige irakische Regime zu stürzen, der sollte sich über die normativen Implikationen seiner Position im Klaren sein: Es ist eine Absage an die Schranken gegen einen Krieg, wie sie sich nach 1945 im rechtlichen und moralischen Diskurs entwickelt haben.

118 »The question – the sole question, in the consent-based international legal system – is whether states have in fact agreed to be bound by the Charter's use-of-force rules. If states had truly intended to make those rules obligatory, they would have made the cost of violation greater than the perceived benefits« (ebd.).

119 *Casey/Rivkin*, We Have the Right to Oust Saddam [Fn. 111].

120 Jessica *Mathews*, Not Saddam but his Weapons, in: IHT, 5.3.2002.

121 Michael Walzer kommt zu folgender Formel: »states may use military force in the face of threats of war, whenever the failure to do so would seriously risk their territorial integrity or political independence« (Michael *Walzer*, Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations, New York: Basic Books, 3. Aufl. 2000, S. 85, insgesamt zur Problematik S. 74–85).

122 Als Beiträge zur friedensethischen Debatte siehe *Die deutschen Bischöfe*, Gerechter Friede, Bonn: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, 27.9.2000; Friedensethik in der Bewährung. Ein Positionspapier der Evangelischen Kirche in Deutschland, 2001.

123 Zur Diskussion siehe Peter *Rudolf*, Menschenrechte und Souveränität: Zur normativen Problematik »humanitärer Intervention«, unveröffentliche Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2001 (S 40/01), S. 18.

Alternative zum Krieg: Robuste Eindämmung

So wünschenswert ein Ende der Diktatur im Irak wäre – die Entscheidung zu einem Krieg birgt so viele völkerrechtliche, ethische und strategische Probleme, daß die Alternative, nämlich eine robuste Eindämmungspolitik, nicht vorschnell als aussichtslos und zu riskant verworfen werden sollte. Eindämmungspolitik setzt darauf, das militärische Potential des Irak durch ein erneuertes Sanktionsregime und durch ein neues Rüstungskontrollregime zu begrenzen, durch militärische Drohungen den Irak vor Aggressionen abzuschrecken und gegebenenfalls durch begrenzte Militärschläge die Fähigkeit zur Entwicklung von Massenvernichtungswaffen zu verringern. Diejenigen, die auf Regimesturz drängen, halten eine wirkungsvolle Eindämmungspolitik international nicht mehr für durchsetzbar. Abschreckung ist aus dieser Sicht auf Dauer problematisch, weil Saddam Hussein ein risikobereiter Spieler sei, unzugänglich für Rat und mit geringer Kenntnis der Welt außerhalb des Irak. Deshalb könnte er die Glaubwürdigkeit einer amerikanischen Drohung gering schätzen, sobald er über Nuklearwaffen verfüge.[124]

Hält diese Sichtweise einer genaueren Prüfung stand? Zunächst: Die Frage, ob Saddam Hussein abschreckbar ist, muß im Spekulativen bleiben. Sicherheitspolitische Experten sind in dieser nur hypothetisch zu beantwortenden Frage unterschiedlicher Auffassung, hat er doch im Golfkrieg keine B- oder C-Waffen gegen die USA oder Israel einsetzen lassen. Das in der gegenwärtigen amerikanischen Diskussion eine große Rolle spielende Risiko, Saddam Hussein könne glauben, unerkannt Terroristen mit Massenvernichtungswaffen unterstützen zu können, dürfte eher gering sein – zumal, wenn er damit rechnen müßte, daß die Unterstützung für terroristische Akte gegen die USA oder die Weitergabe von Massenvernichtungswaffen an Terrorgruppen mit einer Politik des Regimesturzes beantwortet würde.[125]

Das Vertrauen auf Abschreckung birgt aus amerikanischer Sicht Risiken, aber noch verfügt der Irak nicht über Nuklearwaffen. Eindämmung durch Sanktionen und Rüstungskontrolle mag auf lange Sicht nicht erfolgreich sein, aber das Ziel ist vor allem, Zeit zu kaufen, das heißt, den Irak unter Saddam Hussein für eine weitere Zeitspanne an Entwicklung oder Erwerb von (mehr) Massenvernichtungswaffen mit den sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Region zu hindern. Sollte es in dieser Zeit nicht zu positiven Veränderungen im Irak kommen (Unterstützung der Opposition und Delegitimierung des Regimes haben ihren Platz auch in einer Eindämmungspolitik), bliebe zumindest Zeit, vorausplanend die eigene Strategie so zu verändern, daß die negativen Konsequenzen möglichst gering gehalten werden, wenn der Irak die nukleare Schwelle überschreiten würde.[126]

Die Aussichten für eine effektivere Eindämmungspolitik sind durch die latente amerikanische Drohung mit einem Regimesturzkrieg gestiegen. Für das irakische Regime geht es jetzt darum, ein militärisches Vorgehen der USA zu verhindern. Denn die Drohung wird offensichtlich ernst genommen. Die sich andeutende Beweglichkeit in der Frage neuer Rüstungsinspektionen zeigt dies deutlich.[127] Der Druck auf den Irak ist international auch deshalb gewachsen, weil die Frage der Rüstungsinspektionen einen ganz neuen Stellenwert erhalten hat. Diejenigen Staaten im VN-Sicherheitsrat, die einen Krieg mit all den potentiell destabilisierenden Folgen in der Region fürchten, hoffen ihn über ein irakisches Einlenken in der Rüstungsfrage vermeiden zu können.[128]

124 *Pollack*, Next Stop Baghdad [Fn. 86].
125 *Gordon/O'Hanlon*, Should the War on Terrorism Target Iraq [Fn. 88]; siehe auch Mark *Strauss*, Attacking Iraq, in: Foreign Policy, (März/April 2002), S. 14–19.

126 Im Falle Irans hat in den USA die Diskussion der sicherheitspolitischen Implikationen begonnen, die sich aus einer auf längere Sicht kaum mehr zu verhindernden Nuklearbewaffnung des Landes für die USA ergeben würden; siehe Kori N. *Schake*/Judith S. *Yaphe*, The Strategic Implications of a Nuclear-Armed Iran, Washington: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2001.
127 Siehe Volker *Perthes*, Der Irak, die Sanktionen und die Optionen internationaler Politik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 15.5.2002 (SWP-Aktuell 15/02).
128 Ein europäischer Diplomat drückte dieses Kalkül so aus: »The move is to help Colin Powell over Rumsfeld. Maybe we are wrong. But the idea is that if you deploy hundreds of inspectors throughout Iraq and they do a good job, and they are not prevented from doing a good job by the Iraqi authorities – so there are a number of ifs – then it will be very

Der Wert neuer Inspektionen ist in den USA äußerst umstritten. Doch ist die grundsätzliche Skepsis gegenüber neuen Inspektionen wirklich gerechtfertigt? Es sind vor allem drei Argumente, die gegen ein neues Inspektionsregime vorgebracht wurden:[129] Erstens wären sie als Ergebnis eines politischen Kompromisses zu schwach. Zweitens wären wirklich umfassende Inspektionen problematisch – wenn nämlich am Ende bestätigt würde, daß Saddam Hussein die Abrüstungsforderungen erfüllt hat. Denn das würde die Aufhebung der Sanktionen nach sich ziehen. Der Irak könnte aufgrund seiner wissenschaftlichen Infrastruktur und des aus dem Ölverkauf zufließenden Geldes zügig wieder mit den Programmen zur Entwicklung von Massenvernichtungswaffen beginnen. Drittens würde ein Regimesturz erschwert werden, da selbst bei nur begrenzter Kooperation des Irak militärische Aktionen als voreilig kritisiert würden, solange die Aussicht auf Fortsetzung der Inspektionen besteht.

Letzteres wäre sicher der Fall, und genau aus diesem Grund hoffen die Verfechter eines Regimesturzes, daß es nicht zur Neuauflage von Inspektionen kommt. Doch die beiden anderen Argumente gegen neue Inspektionen halten einer genaueren Prüfung nicht stand.[130] Ein ausgefeiltes Überwachungsystem kann die Fortführung der A-, B- und C-Waffen-Programme erschweren und verzögern, wie die Erfahrung mit den früheren Inspektionen zeigt. Im nuklearen Bereich konnte das sogenannte Action Team der Internationalen Atomenergie-Organisation ein klares Bild der irakischen Aktivität vor dem Golfkrieg erstellen. Tausende von Inspektionen ohne Ankündigung in mehr als 300 Einrichtungen zwischen 1994 und 1998 und die neu entwickelten Verifikationstechnologien ließen dem Irak keine Chance, die Arbeit an Nuklearwaffen systematisch wiederaufzunehmen. Es wurden keine Hinweise auf fortgeführte Aktivitäten gefunden, wenn auch nicht alles zu klären war. Offen blieb insbesondere die Frage, ob nicht doch auf niedrigem Niveau die Arbeit an Techniken zur Urananreicherung und zum Design von Nuklearwaffen fortgeführt wurde. Auch UNSCOM, zuständig für B- und C-Waffen, hatte beträchtliche Erfolge vorzuweisen, wenngleich im Hinblick auf B-Waffen einiges ungeklärt blieb.[131] Der Verbleib von ungefähr 5 bis 10% des Bestandes an B- und C-Waffen, über den der Irak verfügte, konnte von den Inspektoren nicht geklärt werden.[132]

Das mit VN-Resolution 1284 vom 17. Dezember 1999 ins Leben gerufene UN Monitoring and Verification Committee (UNMOVIC) als Nachfolger von UNSCOM ist zwar Ergebnis eines Kompromisses im Sicherheitsrat. Das Mandat von UNMOVIC wurde gegenüber UNSCOM insofern enger gefaßt, als Iraks Verpflichtungen, was die Bereitschaft zur Überprüfung und Verifikation angeht, klar definiert und präzise sein sollen. Doch UNMOVIC kann genauso eindringend sein wie UNSCOM. Der Leiter von UNMOVIC, Hans Blix, machte klar, daß es zu keinen Zugeständnissen kommen werde: Bedingungsloser, sofortiger und unbeschränkter Zugang der Inspektoren heißt die Devise.[133] Einer Aussetzung oder gar Aufhebung der Sanktionen sind zudem einige Schritte vorgeschaltet, nicht zuletzt eine Entscheidung des Sicherheitsrates.[134]

Nicht nur ein neues, dichtes Rüstungsinspektionsregime, sondern auch ein grunderneuertes Sanktionsregime müßte Teil einer robusten Eindämmungspolitik sein. Die von Außenminister Powell propagierte

difficult for the Pentagon to justify that military action is justified and the choice will be in the hands of President Bush« (zitiert in Somini *Sengupta*, UN anxious to forestall U.S. strike against Iraq, in: IHT, 24.5.2002).

129 Daniel *Byman*, A Farewell to Arms Inspections, in: Foreign Affairs, 79 (Januar/Februar 2000) 1, S. 119–132, (127f).

130 Siehe die Stellungnahme von Robert J. *Einhorn* [Fn. 33].

131 David *Albright*/Kevin *O'Neill*, The Iraqi Maze: Searching for a Way Out, in: The Nonproliferation Review, (Herbst/Winter 2001), S. 1–13 (3).

132 Siehe Julian *Borger u.a.*, Iraq: the myth and the reality, in: The Guardian, 15.3.2002.

133 Barbara *Crossette*, Iraqis Will Face Blunt Terms in Weapons Talks, in: NYT, 6.3.2002.

134 Dem Irak wurde in Resolution 1284 als Anreiz in Aussicht gestellt, daß die Handelsbeschränkungen für zivile Güter um erneuerbare 120-Tagesfristen ausgesetzt werden, wenn er mit UNMOVIC und IAEA dauerhaft kooperiert. Doch selbst bei voller Kooperation werden die USA dem irakischen Regime den vollen Zugang zu den Einkünften aus dem Ölexport versperren. Über die Frage der Beibehaltung des gegenwärtigen UN-Treuhandkonto-Systems war es zur Kontroverse mit Frankreich gekommen. Mit der in Resolution 1284 verwendeten Formulierung »effective financial or other operational measures« gingen die USA dem Konflikt erst einmal aus dem Weg, um die Annahme der Resolution nicht zu gefährden. Der französische Vertreter im Sicherheitsrat bemängelte, daß die Einzelheiten dieses finanziellen Mechanismus vage blieben und der Irak daher nicht wissen konnte, was ihn erwarten würde; United Nations Security Council, 4084th Meeting, Friday, 17 December 1999 [S/PV.4084]. Die Debatte im Sicherheitsrat machte deutlich, daß keine einheitliche Auffassung über die Kriterien für eine Aussetzung und spätere Aufhebung der Sanktionen bestand. Wann die Beschränkungen aufgehoben werden, blieb offen (*Albright*/*O'Neill*, The Iraqi Maze [Fn. 131], S. 4f).

Idee der »smart sanctions« – nämlich Konzentration der Kontrollen auf militärisch nutzbare Güter und Verhinderung der illegalen, das heißt der Kontrolle der VN nicht unterliegenden Ölausfuhren – war der Versuch, die Sanktionen für die irakische Bevölkerung erträglicher und sicherheitspolitisch effektiver zu gestalten. Bei der Umsetzung blieb er jedoch auf halbem Wege stecken. Mit Resolution 1409 vom 14. Mai 2002 verabschiedete der Sicherheitsrat nach langwierigen Verhandlungen die sogenannte »goods review list«, eine Liste jener Güter, die ohne VN-Zustimmung nicht an den Irak verkauft werden dürfen. Die Ausfuhr der auf der Liste nicht genannten Güter würde dann nicht mehr dem Genehmigungsprozeß der Vereinten Nationen unterliegen.[135] Aus Sicht jener Kritiker des Sanktionsregimes, die wegen seiner humanitären Konsequenzen besorgt sind, werden derart veränderte Sanktionen nichts Grundlegendes zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation im Irak beitragen. Denn die VN-Kontrolle über die Erlöse aus dem Ölverkauf bleibt bestehen; weiterhin wird die irakische Regierung zentral den Kauf und die Verteilung von Gütern steuern, was ihre Machtbasis stärkt.[136] Selbst wenn dies der Fall sein sollte, dürfte die Einigung in den Vereinten Nationen die lange Zeit schier unaufhaltsame Erosion der internationalen Unterstützung für weitere Sanktionen erst einmal verlangsamt haben.

Leider blieb vom zweiten Element der »smart sanctions« nichts übrig.[137] Sicher war und ist es keine leichte Aufgabe, die illegalen Einkünfte des irakischen Regimes zu unterbinden: Einkünfte, die aus dem »Schmuggel« von Öl herrühren, aus »Extragebühren«, die der Irak beim erlaubten Export von Öl verlangt und die zweifelhafte Zwischenhändler zahlen, und schließlich auch aus Preis- und Zahlungsmanipulationen im Rahmen der offiziell erlaubten Importe. Denn gestärkten Sanktionen stehen politische und ökonomische Interessen entgegen, insbesondere in den Nachbarstaaten. Doch die USA waren bislang nicht bereit, Druck auf die Nachbarstaaten des Irak auszuüben. Im Falle der illegalen Ölausfuhren des Irak nach Jordanien und der Türkei mag dies noch verständlich sein. Doch im Falle Syriens verwundert die amerikanische Nachsicht schon sehr, zumal Syrien Zusagen an die USA nicht eingehalten hat. Über den Fluß irakischen Öls nach Syrien (das dafür mehr höherwertiges eigenes Öl ausführt) nimmt das irakische Regime nach britischer Einschätzung bis zu 1 Mrd. US-Dollar pro Jahr ein, Gelder, die für den Kauf von Waffen und Rüstungstechnologie eingesetzt werden können. Zwar unterstützt die Bush-Administration eine britische Initiative in den VN, die Ölexporte des Irak nach Syrien unter die Kontrolle der VN zu bringen oder zu unterbinden. Doch ernstzunehmender Druck wird nach dem 11. September nicht ausgeübt – offenbar hat Syrien einiges von nachrichtendienstlichem Wert zu bieten.[138]

Weitere Schritte in Richtung eines effizienteren und besser überwachten Sanktionsregimes mit größerer internationaler Akzeptanz sind möglich und sinnvoll, ohne daß die Kontrolle der VN über die Ölerlöse aufgegeben werden muß.[139] Dazu gibt es eine Reihe von Vorschlägen. Dies wäre *erstens* die Genehmigung von Investitionen in der irakischen Ölindustrie. Ein solcher Schritt käme den Interessen Rußlands, Chinas und Frankreichs entgegen. Gleichzeitig würden sich über eine Ausweitung der Förder- und damit der Exportmöglichkeiten die finanziellen Möglichkeiten für die Einfuhr ziviler Güter erhöhen. *Zweitens* könnten die Erlöse aus dem Ölgeschäft auch dazu eingesetzt werden, einheimische landwirtschaftliche Produkte zu kaufen, denn große Mengen an Nahrungsmitteleinfuhren unter dem Öl-für-Nahrungsmittel-Programm haben für die irakischen Bauern die Produktionsanreize verringert. *Drittens* könnten ausländische Investitionen in der irakischen Wirtschaft in größerem Umfang erlaubt werden, wobei sichergestellt werden müßte, daß sie nicht der Rüstungsproduktion zugute kämen. *Viertens* wäre an ein Verfahren zu denken, mit dem der Irak seine Auslandsschulden (bei Rußland und Frankreich) abgelten könnte. *Fünftens* wäre das Verbot von Flügen in den Irak aufzuheben (das ohne-

135 Siehe Peter *Baker*, U.S. and Russia Agree to Overhaul Sanctions on Iraq, in: WP, 29.3.2002, S. A20.
136 Siehe z.B. *Campaign Against Sanctions on Iraq*, Guide to Sanctions: 10. Will »smart sanctions« alleviate the humanitarian problem in Iraq? (zugänglich über http://www.cam.ac.uk).
137 Siehe Sarah *Graham-Brown*, Sanctions Renewed on Iraq, MERIP Press, Information Note 96, May 14, 2002 (zugänglich über www.globalpolicy.org).

138 Ein »U.S. official« meinte dazu: »Are we willing to make it a sticking point so that it affects the relationship between our two countries? No. We have to be pragmatic« (zitiert in Alan *Sipress*/Colum *Lynch*, U.S. Avoids Confronting Syrians on Iraqi Oil, in: WP, 14.2.2002, S. A01).
139 Meghan L. *O'Sullivan*, Iraq: Time for a Modified Approach, Washington: The Brookings Institution, Februar 2001; David *Cortright*/Alistair *Millar*/George A. *Lopez*, Smart Sanctions: Restructuring UN Policy in Iraq, Goshen, Indiana/Notre Dame, Indiana: Fourth Freedom Forum/Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, Policy Brief Series, April 2001.

hin eine eigenartige Interpretation der sich auf »cargo«-Flüge beziehenden Sicherheitsratsresolution 670 ist) und allen Irakern, die nicht eng mit dem Regime verbunden sind, den Kontakt mit dem Ausland zu ermöglichen. Gleichzeitig wären die privaten Auslandsvermögen der irakischen politischen Elite einzufrieren – ein Schritt, der zunächst wenig unmittelbare Auswirkungen hätte, aber die internationale Suche nach den verborgenen Vermögen anspornen würde. Eine Fokussierung der Sanktionen allein wird nicht genügen. Notwendig wäre auch eine bessere Überwachung, die auf dem Vorbild der Sanctions Assistance Missions aufbauen könnte, wie sie Europäische Union und Vereinte Nationen zur Überwachung der gegen Jugoslawien verhängten Sanktionen eingerichtet hatten.

Festzuhalten ist: Die Möglichkeiten für eine robuste Eindämmungspolitik mit internationaler Akzeptanz sind noch nicht ausgereizt. Gerade die Einschätzung, daß die USA auf einen militärischen Angriff gegen den Irak zusteuern, hat eine veränderte Konstellation geschaffen, die für eine Verstärkung der Eindämmungspolitik genutzt werden könnte. Daß die Drohung mit militärischen Optionen in eine politische Lösung – sprich in ein neues Rüstungsüberwachungssystem – münden werde, ist die auf europäischer Seite weithin gehegte Hoffnung. Die Forderung nach neuen Rüstungsinspektionen hat jedoch für Teile der Bush-Administration in erster Linie die Funktion, die militärische Option zu legitimieren. Denn die Debatte in den USA hat sich derartig verengt, daß die grundsätzliche Alternative, nämlich eine auf Eindämmung und Abschreckung setzende Politik, seit dem 11. September weithin als ein nicht länger hinnehmbares Risiko eingeschätzt wird. Das ist die Position des Präsidenten – auch wenn der Irak nicht ausdrücklich beim Namen genannt wird. Deutlicher als in den folgenden Worten des Präsidenten[140] ist die Absage an Eindämmung und Abschreckung in der amerikanischen Diskussion selten formuliert worden: »For much of the last century, America's defense relied on the Cold War doctrines of deterrence and containment. In some cases, those strategies still apply. But new threats also require new thinking. Deterrence – the promise of massive retaliation against nations – means nothing against shadowy terrorist networks with no nation or citizens to defend. Containment is not possible when unbalanced dictators with weapons of mass destruction can deliver those weapons on missiles or secretly provide them to terrorist allies.«

Abkürzungen

CENTCOM	Central Command (USA)
IAEA	International Atomic Energy Agency
INC	Iraqi National Congress
UNMOVIC	UN Monitoring and Verification Committee
UNSCOM	United Nations Special Commission [of Iraq]

140 Rede in West Point am 1. Juni 2002 [Fn. 13].