



Beilage zur Wochenzeitung

DasParlament

10. Juni 2003

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 Udo Steinbach *Essay*

Eine neue Ordnung im Nahen Osten –
Chance oder Chimäre?

8 Christian Hacke

Deutschland, Europa und der Irakkonflikt

17 Andrew B. Denison

Unilateral oder multilateral?
Motive der amerikanischen Irakpolitik

25 Andrea Szukala

Medien und öffentliche Meinung im Irakkrieg

35 Norman Paech

Die Rolle der UNO und
des Sicherheitsrates im Irakkonflikt

45 Ferhad Ibrahim

Die politischen Kräfte im Irak
nach dem Regimewechsel

56 Henner Kirchner

Neubeginn oder „neue Katastrophe“?
Auswirkungen des Irakkrieges auf die
arabischen Nachbarstaaten

B 24–25/2003



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Berliner Freiheit 7
53111 Bonn.

Redaktion:

Dr. Katharina Belwe
Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich
für diese Ausgabe)
Hans G. Bauer

Internet:

www.das-parlament.de
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:

Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung **DasParlament**,
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung **DasParlament**
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 9,57 vierteljährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammel-
mappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage

Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Der Irak ist befreit, aber trotzdem besetzt. Nach drei Wochen Dauerbombardement durch die USA hat sich das Regime von Saddam Hussein aufgelöst. Der Diktator verschwand mitsamt seiner Führungselite. Der Krieg gegen den Irak hat nicht nur im Lande selbst erhebliche Zerstörungen angerichtet und menschliches Leid verursacht, sondern auch die internationalen Organisationen UNO, NATO und EU tief gespalten – auch diese Schäden gilt es zu beseitigen. Diese Aufgabe muss vor dem Hintergrund bewältigt werden, dass die „Koalition der Willigen“ einen Angriffskrieg gegen den Irak führte, dessen völkerrechtliche Legitimation bis heute umstritten ist. Die Argumente – das Saddam-Regime besitze Massenvernichtungswaffen, es gebe Verbindungen zum Al-Qaida-Terrornetzwerk, der Irak bedrohe die USA und seine Nachbarn – konnten nicht überzeugen. Schließlich lautete die Begründung der Bush-Administration, der Irak müsse demokratisiert werden.

■ Symbolisch für die Motive der USA beim Regimewechsel im Irak steht folgendes Ereignis: Die amerikanischen Truppen schützten zwar das Erdölministerium, ließen es aber zu, dass das irakische Nationalmuseum geplündert werden konnte. *Udo Steinbach* stellt in seinem Essay die Frage nach den Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen der islamischen und der westlichen Welt, welche dieser Krieg auf den Irak haben könnte. Darüber hinaus sei die Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes für die Glaubwürdigkeit der USA in dieser Region von essenzieller Bedeutung.

■ Zur Entfremdung zwischen den USA und Teilen Europas trug zu einem erheblichen Teil die Rhetorik von US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld bei. Er sprach nicht nur von einem „alten“ und einem „neuen“ Europa, sondern

stellte Deutschland auch in eine Reihe mit Kuba und Libyen. Die Konsequenzen dieser Entfremdung für Deutschland und Europa beschreibt *Christian Hacke*. Er hält die frühe Festlegung des Bundeskanzlers auf ein „Nein“ zum Irakkrieg und dessen enge Anlehnung an Frankreich und Russland für diplomatisch ungeschickt. Letztendlich könne die europäische Integration nur in Partnerschaft mit den USA verwirklicht werden.

■ Nach Meinung von *Andrew B. Denison* gehe es in der Außenpolitik der USA nicht um die Frage Unilateralismus versus Multilateralismus, sondern um einen Multilateralismus nach amerikanischen Vorstellungen. Die USA suchten für ihre außenpolitischen Ziele zwar immer nach Partnern, aber nicht um jeden Preis. Dass zum Krieg führen die Unterstützung durch die öffentliche Meinung gehört, zeigt *Andrea Szukala* anhand der Rolle der Medien in den USA. Diese „Überzeugungsarbeit“ sei nicht in dem Maße gelungen, wie dies im Vorfeld geplant worden sei. Negativ für das Image der USA habe sich ausgewirkt, dass dieser Krieg gegen das Völkerrecht und die Vereinten Nationen geführt worden sei, so *Norman Paech*. Er beschreibt die Behandlung des Themas Irak im UN-Sicherheitsrat seit dem Überfall der Truppen Saddam Husseins auf Kuwait im Sommer 1990 bis zu dessen eigenem Sturz.

■ Die ersten Maßnahmen der USA zeigen, dass man sich im Vorfeld wenig Gedanken über den Wiederaufbau des Irak gemacht hat. Dazu gehört auch die Vernachlässigung der irakischen Opposition. *Ferhad Ibrahim* skizziert die vielfältige politische Krätekonzellation im Irak nach dem Regimewechsel und fragt nach der Perspektive eines demokratischen Staatsaufbaus. Für *Henner Kirchner* wäre ohne das gravierende Demokratiedefizit in der Region der Krieg gegen den Irak in dieser Form nicht möglich gewesen.

Ludwig Watzal

Eine neue Ordnung im Nahen Osten – Chance oder Chimäre?

Vielleicht werden Historiker eines Tages die Frage stellen, an welchem Punkt Amerika den Nahen Osten verloren hat. Die Antwort könnte dann auf jene Stunde fallen, da nach der Eroberung Bagdads amerikanische Panzer zum Schutz des Ölministeriums auffuhren, zugleich die ersten Plünderer in das irakische Nationalmuseum eindringen und die Nationalbibliothek und das Ministerium für religiöse Angelegenheiten mit seiner unschätzbaren Sammlung von Koranen in Flammen aufgingen. Die Siegermacht richtete ihre Wahrnehmung auf ihr wichtigstes Interesse am Irak: die Wiederbelebung der Ölproduktion. Der Schutz der Kunstschatze, Grundlage und Kristallisationspunkt des kollektiven Gedächtnisses der Iraker – jenseits konfessioneller und ethnischer Gegensätze – und der kulturellen Identität eben jenes Bürgertums, das die neue Demokratie würde zu tragen haben, trat demgegenüber erst spät, zu spät in das Blickfeld.

Das hier zutage tretende Dilemma der Supermacht, das die Vorbereitungen zum Krieg bereits überschattet hatte, seit die amerikanische Regierung spätestens nach dem Terrorakt des 11. September 2001 die Ablösung des Regimes in Bagdad zu einem essentiellen Schritt im Kampf gegen den Terrorismus gemacht hatte, wurde hier auf den Punkt gebracht. Der Aufmarsch vollzog sich unaufhaltsam. Die internationale Gemeinschaft wurde zu Statisten in einem in Washington geschriebenen Stück. Das gilt auch für Großbritannien sowie jene anderen europäischen (und nicht-europäischen) Staaten, die sich auf die Seite der USA schlugen. Als es dem britischen Premierminister bei seiner Reise nach Washington am 7. September 2002 gelang, den amerikanischen Präsidenten davon zu überzeugen, der Ablösung des Regimes eine Rechtfertigung im Sinne eines durch die Vereinten Nationen erklärten Scheiterns des Abrüstungsprozesses zu geben, konnte dies kaum jemanden darüber hinwegtäuschen, dass auch dieser Umweg Bush nicht sein Ziel würde aus den Augen verlieren lassen. Damit wurde nicht nur die UNO vorgeführt; wie geradezu zynisch Washington sich über divergierende Einstellungen und Argumente weitester Teile der Weltöffentlichkeit und der Regierungen in der Welt hinwegzusetzen entschlossen war, zeigte der Auftritt von Außen-

minister Colin Powell am 5. Februar 2003 vor dem UN-Sicherheitsrat: Die dargelegten „Beweise“ für die Massenvernichtungswaffen des Irak sollten als possenhaftes Zwischenspiel im Ablauf des Dramas verstanden werden.

Selten ist ein Ereignis von weltpolitischer Bedeutung derart arrogant unter dem ohnmächtigen Zuschauern weitester Teile der Weltöffentlichkeit in Szene gesetzt worden. Die Zerstörung der Kulturschatze des Irak beim Einmarsch der Sieger lässt schärfer als alle bis zum Ausbruch des Krieges zum Ausdruck gebrachten Einwände und Proteste die Banalität erkennen, mit welcher am Beginn des 21. Jahrhunderts in Washington Machtpolitik betrieben wird. Die nachhaltigen Auswirkungen der Entwicklungen auf das internationale System sind weitläufig diskutiert worden. Ein Aspekt, der hier noch einmal Beachtung verdient, ist die Frage nach den Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen der islamischen Welt und dem Westen. Unübersehbar bekam der „Zusammenprall der Kulturen“, der gegen Ende der neunziger Jahre erst einmal ad acta gelegt zu sein schien, eine neue Aktualität. Islamistisch motivierte Gewalttätigkeit schien vor dem 11. September im Abnehmen begriffen. Beobachter prognostizierten sogar ein Ende des gewalttätigen Islamismus und verwiesen auf einen Paradigmenwechsel bei einem Teil der islamistischen Organisationen: Danach verabschiedete man sich von dem Ziel, ggf. auch mit militanten Strategien die Errichtung einer „islamischen Ordnung“ als Voraussetzung politischer Legitimität durchzusetzen; vielmehr zeigte man eine Bereitschaft, in demokratischen Prozessen die bestehenden Ordnungen unter Anerkennung politischer und gesellschaftlicher Pluralität von innen heraus zu wandeln und islamischen Prinzipien anzunähern.

Im Zuge des Kampfes gegen den Terror in der Folge der Gewaltakte von New York und Washington hat terroristische Gewalttätigkeit dramatisch zugenommen. Die spektakulären Anschläge auf eine Synagoge in Djerba, das amerikanische Konsulat in Karachi, eine Touristenanlage auf Bali und ein Hotel in Mombasa verdecken die zahllosen kleineren Anschläge auf Ziele, die von Objekten (Supermärkte, Tanker) über Einzelpersonlichkeiten (Diplomaten, Ärzte, Ingenieure) bis

zu Gruppen (Touristen) reichten. Geographisch waren sie im Raum zwischen Südostasien, dem Mittleren Osten und Nordafrika zu verorten. So diffus die Zuordnung der Ziele auch gewesen sein mag – gemeinsam waren ihre Herkunft aus oder Affiliation mit „dem Westen“ sowie eine aus einem radikalen Islamverständnis abgeleitete Rechtfertigung der terroristischen Verbrechen.

Vor diesem Hintergrund war wenig überraschend, dass das Paradigma vom „Clash of Civilisations“ weithin fröhliche Urständ feiern konnte. Die angedeuteten Zusammenhänge aber lassen erkennen, dass islamistisch verortete Gewalt keineswegs – und wahrscheinlich nicht einmal in erster Linie – allein aus dem Islam heraus begründet werden kann; dass sie vielmehr zugleich als Gegengewalt verstanden werden muss. Sie wurzelt in einem diffusen Zorn; dieser wiederum speist sich aus dem Gefühl der Hilflosigkeit angesichts einer Agenda, die, nach außen als Kampf gegen den Terror plaktiert, nach innen aber von der Mehrheit der Menschen in der islamischen Welt, die der zentrale Schauplatz dieses Kampfes ist, nicht nachvollzogen werden kann. Irritation und Zurückweisung der amerikanischen Agenda machten sich an zahlreichen Punkten fest: vor allem an den Vorgängen in Palästina und dem amerikanischen Umgang mit Nordkorea.

Gewiss war Saddam Hussein sowohl unter den Regierenden als auch den Regierten in der arabischen Welt verhasst. Die Vorgänge in Palästina aber gingen ihnen näher als die potentielle Bedrohung durch den irakischen Diktator. Palästinensische Terrorakte und brutale israelische Unterdrückungsmaßnahmen schienen in ihrer Wahrnehmung in abnehmend nachvollziehbarem Verhältnis zueinander zu stehen. Während es wiederholt wochenlang zu keinem Terrorakt kam, gingen präventive Tötungen mit zahlreichen Opfern unter Unbeteiligten, Häuserzerstörungen und andere Schikanen von Seiten Israels gegen die Palästinenser weiter. Warum fiel die internationale Gemeinschaft der israelischen Armee nicht in den Arm? Warum kann Israel permanent Beschlüsse der UNO ignorieren und sich weigern, Resolutionen zu implementieren, in denen die israelische Kampfführung kritisiert und die israelische Regierung zur Mäßigung aufgefordert wird?

Demgegenüber wurde die Befolgung der Sicherheitsratsresolutionen gegen Saddam Hussein zu einer Frage auf Leben und Tod. Der Umgang mit der nuklearen Herausforderung durch Nordkorea verschärfte den Vorwurf der doppelten Standards amerikanischer Politik in einer breiten arabischen Öffentlichkeit. Der Diktator in Pjöngjang gab nicht nur zu, über Atomwaffen zu verfügen; er

drohte den USA sogar mit ihrem Einsatz. Anders aber als im Falle des Irak ließ Washington die Bereitschaft erkennen, die Krise politisch zu lösen.

Die Folge einer den Menschen in der Region widersprüchlich und willkürlich erscheinenden Politik war nicht nur der Vorwurf, dass es den USA vorrangig um die Kontrolle der Erdölrressourcen der Region gehe. Mit Blick auf die Zukunft folgenreicher war und blieb die Perspektive einer rasch fortschreitenden Kulturalisierung des Kampfes gegen den Terror, in dessen Mittelpunkt die amerikanische Regierung die Ablösung des Regimes stellte. Zahllose Äußerungen des amerikanischen Präsidenten ließen eine geradezu heilsmäßige Verbrämung des Vorgehens gegen den irakischen Diktator erkennen: Bush kämpfte für das Gute und Gerechte; er wusste und weiß Gott auf seiner Seite. Dem stand das Böse in Person Saddam Husseins gegenüber: Ungerechtigkeit und Tyrannei.

Diese Wellenlänge amerikanischer Kommunikation in Sachen des Irak und der weltpolitischen Rolle der USA insgesamt ist in der islamischen Welt weithin vermerkt worden. Noch immer erinnerte man sich des Begriffs „Kreuzzug“, den Präsident Bush unmittelbar nach dem 11. September 2001 zum Programm der amerikanischen Antwort auf die Herausforderung des Terrorismus (das Wort ist danach freilich nicht mehr gefallen) gebrauchte: Die Scharfmacher unter den Islamisten instrumentalisieren diesen Lapsus, um dem aggressiven „Kreuzzug“ gegenüber die Reaktion des „Islams“ zu verorten: nämlich in den Koordinaten des Dschihad, d. h. des religiös legitimierten Abwehrkampfes gegen einen Angriff auf die islamische *umma*, die Gemeinde der Muslime. Und wann wäre – nach den Regeln der islamischen Rechtsgelehrten – der Dschihad wohl gerechtfertigt gewesen wenn nicht als Abwehr einer Bedrohung der Gemeinde Allahs? So droht das Geschehen die Beteiligten in die Falle des Usama Bin Laden tappen zu lassen. Wenn es dessen Absicht gewesen sein sollte, die Kluft zwischen der islamischen Welt und dem Westen, namentlich seiner Vormacht, den USA, so weit wie möglich zu vertiefen, um die Konfrontation aufs äußerste zu radikalieren, so ist man tatsächlich diesem Ziel näher gekommen. Am Ende steht ein perverses Aufrechnen der Opfer: Die im Kampf gegen die Taliban und später gegen das irakische Regime getöteten unbeteiligten Afghanen und Iraker sind „*collateral damages*“, Randschäden in einem Kampf um eine gerechte Sache. Freilich – im Kampf auch der anderen Seite um die aus ihrer Sicht „gerechte Sache“ sind die Toten von Djerba, Bali, Karachi oder Mombasa eben auch nur „*collateral damages*“.

Die hohe Emotionalisierung der Auseinandersetzung hat in den Tagen des Krieges gegen den Irak im April 2003 eine weitere Steigerung erfahren. Triebkraft dazu waren die neuartigen Möglichkeiten eigenständiger Übertragung des Geschehens vor allem durch arabische Fernsehsender. Diese – neben dem militärischen Geschehen – „zweite Front“ verbindet sich mit dem Namen „Al-Djazeera“, dem in Qatar ansässigen Fernsehsender. Waren es noch im Zweiten Golfkrieg (1991) westliche Sender, die mit dem Monopol ihrer Bilder auch den Bewusstseinsstand bestimmten, so senden die professionell gemachten arabischen Stationen Bilder von der Qualität, die der arabischen (und darüber hinaus der islamischen) Welt das Geschehen deuten. Die Zerstörungen durch die Luftangriffe, die getöteten Iraker (Zivilisten), das Leid der auf vielfältige Weise in Not geratenen Menschen vermitteln dem Zuschauer die Gewissheit, dies schon einmal irgendwie erlebt zu haben. Seit zwei Jahrhunderten – so die Wahrnehmung – ist der Westen auf diese Weise aufgetreten: Mit Gewalt spätestens seit 1798 (Napoleonische Expedition) wurde Nordafrika, der Nahe und der Mittlere Osten ein Kernstück westlicher imperialer und kolonialer sowie später rohstoffwirtschaftlicher Interessen und Planungen. Mit der brutalen Wirklichkeit kontrastierend klang die rechtfertigende Begleitmusik des westlichen Daherkommens auch damals ähnlich: Stichworte waren die Errungenschaften der Französischen Revolution wie Konstitutionalismus, Demokratie, Freiheit, Selbstbestimmung, Menschenrechte und – in neuerer Zeit – Entwicklung und vieles mehr. Wie sollen die Menschen angesichts dieser kollektiven historischen Erinnerung glauben, dass zwischen der Sirenenmusik von heute und der politischen Wirklichkeit eine harmonischere Beziehung bestehe als in der Vergangenheit?

Es hätte nicht des amerikanischen Präsidenten bedurft, um die Menschen im Nahen Osten daran zu erinnern, dass es bessere Formen der Regierung gibt als die an der Macht befindlichen Despoten. Nahezu in allen Ländern der Region ist das Verlangen nach Demokratie zumindest unter Teilen der Eliten ausgeprägt. Ende der achtziger Jahre machte das „Szenario Bukarest“ die Runde: den Diktator aus seinem Palast holen, ihn an die Wand stellen und dann eine demokratische Regierungsform einrichten. Und es wäre reizvoll, auszumalen, was aus dem Irak geworden wäre, hätte man dem Diktator 1991 nicht die Waffen belassen, den Aufstand der Massen brutal niederzuschlagen. Oder welche Form der Regierung die Palästinenser gewählt hätten, hätte man ihnen nach 1993 in einem kurzen, von den Prinzipien des Rechts und

der Gerechtigkeit geleiteten Friedensprozess einen eigenen Staat gegeben.

Besonders beeindruckende Anstrengungen, einen eigenen islamischen Weg zur Demokratie zu finden, werden im Iran Mohammad Khatamis unternommen – der Name steht für eine breite Strömung von Reformern, Laien wie Geistlichen. Wird es möglich sein, aus der Sackgasse des Khomeinismus herauszukommen, die in eine Theokratie geführt hat, welche den Iran lange international isolierte? Kann in einem gewählten Parlament, das die pluralistische Zusammensetzung der Gesellschaft reflektiert, ein demokratisches Leben entstehen, wenn ihm nichtdemokratische religiöse Institutionen über- und nebengeordnet sind? Angesichts solcher Spannungen wäre behutsame Hilfestellung von außen willkommen – dies auch von Seiten der USA, haben doch Umfragen ergeben, dass eine breite Mehrheit der Iraner eine Normalisierung des Verhältnisses zu den USA sucht. Viele Iraner hatten gehofft, den „11. September“ nutzen zu können, um den Graben zu Washington zu schließen. Wie ein Schock hat es vor diesem Hintergrund gewirkt, dass der Iran von Präsident Bush in seiner Rede vom 29. Januar 2002 auf die „Achse des Bösen“ gesetzt wurde. Und schon sieht sich Teheran als Ziel neuer Drohungen aus Washington. Es geht um die nukleare Zukunft des Landes. Washington wirft Teheran vor, nach nuklearen Vernichtungswaffen zu streben. Dies wird spätestens ein Thema, wenn der große, bei Bushir gebaute Reaktor 2004/5 fertiggestellt sein wird. Von ihm hört man aus Jerusalem, er werde „niemals ans Netz gehen“.

Die Botschaft aus dem Iran in Verbindung mit den Ereignissen im Irak ist klar: Die Demokratie in der Region hätte eine Chance. Ihre Verwirklichung ist eine Frage der richtigen Strategie. Diese hat zwei Komponenten: die Unterstützung von auf Demokratisierung gerichteten politischen und gesellschaftlichen Kräften in den Gesellschaften des Nahen Ostens selbst sowie glaubhafte Anstrengungen zur Lösung regionaler Konflikte, die in der Vergangenheit anhaltend zur Verfestigung undemokratischer Regime geführt haben. Erfolge bei den Bemühungen um die Errichtung eines demokratisch legitimierten Systems im Irak werden der Beweis für die Glaubhaftigkeit des amerikanischen Präsidenten in Sachen der Demokratisierung der gesamten Region sein. Möglichst bald gilt es, die Macht an die Iraker selbst zu übertragen, die die Antworten auf die weitreichenden Fragen an eine künftige demokratische Ordnung im Lande selbst zu geben haben werden. Diese richten sich auf die Neuverteilung der Macht im Lichte der tatsächlichen Zahlen- und Kräfteverhältnisse der religiösen und ethnischen Gruppen

im Lande sowie auf den Einfluss der islamischen Religion im künftigen gesellschaftlichen und politischen System. Der Versuch eines „*political engineering*“, der sich gegenwärtig abzeichnet und unter anderem darin liegen würde, amerikanische Marionetten in Bagdad an die Macht zu bringen, wird die Situation im Lande weiter polarisieren und bei den Nachbarn die Neigung eskalieren lassen, sich einzumischen. Mehr noch als die Frage, ob Massenvernichtungswaffen gefunden werden – die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen war der Kernpunkt der Rechtfertigung des Krieges –, werden Erfolg oder Misserfolg bei der Entstehung eines demokratischen Systems im Irak darüber entscheiden, ob überhaupt eine Rechtfertigung für den Krieg gefunden werden kann. Ausgehend von der Lösung der irakischen Herausforderung wird Washington dann den demokratisierenden Kräften in anderen Teilen der Region den Rücken stärken müssen. Das aber würde bedeuten, von der fast bedingungslosen Unterstützung der Herrschenden in der Vergangenheit Abstand zu nehmen. Eine Phase von Unsicherheit und Instabilität könnte der Preis sein, der für glaubhafte Demokratisierung zu zahlen wäre. Nach Jahrzehnten interessengeleiteter Politik der doppelten Standards und eines Glaubwürdigkeitsverlustes der USA in der Region aber wird Washington um einen politischen Preis für die Rückgewinnung von Glaubwürdigkeit nicht herumkommen.

Wenn dies schon eine nachhaltige Abkehr von eingefahrenen Gleisen amerikanischer Politik im Nahen Osten bedeutet, dann gilt dies nicht weniger für die Rolle bei der Vermittlung in regionalen Konflikten. Der Nachweis für amerikanische Glaubwürdigkeit liegt hierbei im israelisch-palästinensischen Konflikt. Mit Blick auf ein Nebeneinander zweier Staaten sind von Palästinensern und Israelis schmerzhaft Kompromisse einzugehen. Die Palästinenser verzichten auf den Teil Palästinas, der seit 1948 israelisches Staatsgebiet ist; die Israelis geben das Land auf, das sie 1967 erobert und in nachfolgenden Jahrzehnten teilweise wider das Völkerrecht besiedelt haben. Eine auf diesen Grundsätzen beruhende Lösung kann nur durch erheblichen Druck von außen erreicht werden. Die Politik der Bush-Administration lässt zweifeln, ob sie das Ausmaß der Herausforderung an die amerikanische Politik erkannt hat. Monatelang hat man sich mit der Reform der palästinensischen Regierung auf einem Nebenschauplatz aufgehalten. Wer hätte erwarten können, dass angesichts der anhaltenden militärischen Härte der israelischen Besatzung palästinensische Extremisten einen Anreiz hätten haben können, den Terror und bewaffneten Kampf gegen Israel einzustellen?

Der Masse der Palästinenser erscheint „Ministerpräsident“ Abu Mazen als Marionette, die ausgewählt wurde, um die israelische Regierung von ernsthaften Schritten in Richtung auf einen wahren Frieden zu entlasten. Die Veröffentlichung der „*road map*“ und ein nachhaltiges amerikanisches und internationales Engagement bei ihrer Umsetzung zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt hätten den Palästinensern demonstrieren können, dass die Neuordnung der Macht in Palästina mehr ist als nur ein taktisches Spiel auf dem Rücken der Palästinenser; nämlich ein Teil einer Strategie, die auf die Herstellung eines Friedens auf der Grundlage politischer Zugeständnisse auf *beiden* Seiten gerichtet ist.

Wenn es gelänge, im Irak die Grundlagen einer demokratischen Ordnung zu legen und im israelisch-palästinensischen Verhältnis ein auf Gerechtigkeit beruhendes Nebeneinander zu stiften, stünde der Nahe und Mittlere Osten tatsächlich vor einer tief greifenden Umgestaltung.

Doch noch einmal zurück zum bereits erwähnten Stichwort „internationales Engagement“. Nach Lage der Dinge war es geboten, die Rolle der USA als Akteur mit Blick auf einen neuen Nahen Osten in den Vordergrund zu rücken. Die internationale Gemeinschaft wird eine Führungsrolle der USA bei der Lösung der großen Herausforderungen des beginnenden 21. Jahrhunderts nur akzeptieren, wenn Washington zu einer kooperativen Politik im Rahmen des internationalen Systems zurückkehrt. Diese Herausforderungen liegen in der Gründung pluralistisch-demokratischer Ordnungen, die auf dem Respekt der Menschenrechte beruhen. Der Kampf gegen den Terror, der eher ein temporäres Phänomen und ein Symptom welt-politischer Übergangsprozesse als eine langfristige strukturelle Herausforderung des internationalen Systems darstellt, darf nicht dazu genutzt werden, eine dauerhafte hegemoniale Machtstellung zu errichten und zu diesem Zweck im Nahen Osten ein auf amerikanischen Vorstellungen und Kriterien beruhendes Verständnis von Menschenrechten und Demokratie zu instrumentalisieren. Es ist ein Irrtum, anzunehmen, die Globalisierung führe zu einem uniformen Erscheinungsbild politischer Systeme und ihnen zugrunde liegender Wertvorstellungen. Vielmehr ist kulturelle Pluralisierung allenthalben erkennbar. Vor diesem Hintergrund sind Menschenrechte und Demokratie als Angebote zu verstehen, die sich Menschen in nicht-westlichen Kulturen aus ihrem eigenen Erbe heraus aneignen müssen.

Mit Blick auf eine multilaterale Willensbildung kommt den Vereinten Nationen eine hohe Bedeutung zu. Die UNO wird wesentlich den Rah-

men abgeben, innerhalb dessen die Verpflichtung auf universale Standards auf der einen und das Recht eines jeden Staates und einer jeden Gesellschaft auf eine eigenständige Entwicklung auf der anderen Seite zum Einklang gebracht werden können.

Washington hat im Vorfeld der Irak-Krise seine Geringschätzung der UNO unverhohlen zum Ausdruck gebracht. Dies lässt ebenso wenig Gutes erwarten wie der Widerstand der USA, sich an internationale Abkommen, die eine Abgabe nationaler Souveränitätsrechte zugunsten supranationaler Zuständigkeiten bedeuten würden, zu beteiligen. Die Frage nach der Neuordnung des Irak und des Nahen Ostens insgesamt wird ein Nachweis für die Bereitschaft Washingtons sein, der UNO eine Rolle innerhalb dieser sich zugleich pluralisieren-

den wie zu einer globalen Wertegemeinschaft zusammenwachsenden Welt des 21. Jahrhunderts zuzugestehen. Sollte sich Washington weigern, sind neue Konflikte programmiert.

Einem Europa schließlich, das sich hoffentlich bald zu einem wirkungsvollen Akteur in der internationalen Politik fortentwickelt, könnte mit Blick auf die Lösung der Krisen und auf die Wandlungsprozesse im Nahen Osten eine wichtige Rolle zukommen. Es vermag den Menschen in dieser Region, die ihm auf so vielfältige Weise nahe ist, die Perspektive einer Partnerschaft anzubieten, die jenseits wirtschaftlicher Interessen auf der gemeinsamen Anerkennung von Freiheit und Geltung der Menschenrechte sowie zugleich auf dem Respekt vor der Wahrung des kulturellen und religiösen Erbes beruht.



Deutschland, Europa und der Irakkonflikt

I. Rückblick: Der Irakkonflikt im Lichte des 11. September 2001

Der Angriffskrieg auf den Irak im März/April 2003 durch die USA und ihre „Koalition der Willigen“¹ markiert nach dem 11. September 2001 einen weiteren Einschnitt in der Weltpolitik mit Folgen für die transatlantischen Beziehungen. Stand Europa noch im Zuge des Terrorangriffs vom 11. September geschlossen auf der Seite der USA, so wurde die Haltung gegenüber der Irakpolitik der Regierung von George W. Bush zum Spaltplatz für Europa, weil Washington Antiterrorbekämpfung, Bedrohung durch Schurkenstaaten und die Gefahr der Massenvernichtungswaffen argumentativ so variierte, dass weltweites Misstrauen um sich griff. Die neue präventive Militärstrategie, das manichäische Weltbild und der schroffe Unilateralismus wirkten ebenso befremdlich. Die USA – unterstützt von Großbritannien – erzwangen die Wiedereinsetzung der UNO-Waffeninspektoren, was von allen Staaten des UN-Sicherheitsrates durch die Resolution 1441 unterzeichnet wurde. Die Meinungsunterschiede traten in der Frage des Automatismus zutage: Legitimierte diese Resolution bei Nichtbefolgung einen Angriff auf den Irak?

II. Der „deutsche Weg“ des kategorischen Nein

War es in der Vergangenheit zu Unstimmigkeiten mit den Amerikanern gekommen, so hatte Deutschland stets subtil gehandelt und in der Regel auch erfolgreich zwischen den USA und den verschiedenen europäischen Hauptstädten vermitteln können. Deutschlands respektable Handlungsspielraum in Europa und im transatlantischen Verhältnis war nicht zuletzt im Zuge dieser transatlantischen Maklerrolle entstanden. Mit der Propagierung des „deutschen Weges“ zur amerikanischen Irakpolitik rückte die Regierung Schröder/

Fischer von dieser Vorgehensweise ab. Die Gründe für das ebenso frühzeitig wie kategorisch erklärte deutsche „Nein“ zum Irakkrieg liegen nicht nur in der gegensätzlichen Bewertung des Irak, sondern tiefer: Die Differenzen kündigten sich schon in den neunziger Jahren an, doch erst die weltanschaulich-politische Machtverschiebung in Deutschland nach „links“ und die unter Bush nach „rechts“ ließen diplomatische Kompromisse, wie sie noch zwischen Clinton und Kohl wie auch Schröder möglich waren, nicht mehr zu. Amerikas Außenpolitik wurde mit dem Amtsantritt von Präsident Bush zunehmend militarisiert, unilateral und hegemonial ausgerichtet, während die Deutschen und Europäer mehr die zivile, multilaterale und völkerrechtliche Dimension von Außenpolitik bevorzugen.

So überrascht es nicht, dass Europa und vor allem Deutschland die diplomatischen Aktivitäten der USA im Vorfeld des Irakkrieges mit Unbehagen beobachteten. Berechtigte Bedenken wurden im Vorfeld des Krieges von Deutschland formuliert, allerdings in Washington überhört, nicht zuletzt weil sie zu undiplomatisch und in öffentlicher Aufdringlichkeit geäußert worden waren. Es war kein Ausweis von diplomatischer Raffinesse, der amerikanischen Arroganz der Macht eine deutsche Arroganz der Ohnmacht entgegenzustellen. Berlin besitzt keine „weichen“ und schon gar keine „harten“ Machtressourcen, um ein entschlossenes Amerika von seinem Kurs abzubringen. Doch im September 2002 kam es zum Eklat, als der Bundeskanzler wahlkampfbedingt den Irakkrieg thematisierte und den „deutschen Weg“ propagierte.² Mit Schröders Erklärung, Deutschland werde sich – ob mit oder ohne UNO-Mandat – auf keinen Fall an einem Krieg gegen den Irak beteiligen, nahm er Deutschland alle außen- und sicherheitspolitischen Handlungsoptionen; von nun an war klar, dass die USA und Teile der EU nicht mehr mit Deutschland in der Irakdiplomatie rechnen konnten.

Die Irakfrage war kompliziert, doch stellten das kategorische, frühzeitige deutsche Nein zum Krieg gegen den Irak, das Ausscheren aus der militäri-

1 Vgl. Lothar Rühl, Deutschland verliert an Bedeutung für die USA. Washington baut eine „Koalition der Willigen“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 1./2. 2. 2003.

2 Vgl. „Du musst das hochziehen“. In den anderthalb Jahren vor dem Krieg hat sich das deutsch-amerikanische Verhältnis radikal verändert. Eine Chronik, in: Der Spiegel, (2003) 13.

schen Drohkulisse, die damit verbundene machtpolitische Schwächung der UNO und ihres angestrebten Inspektionsregimes einen tiefen Bruch in der traditionellen bundesrepublikanischen Außenpolitik dar, weil „genetisch bedingter“ Multilateralismus aufgegeben und die Vormachtrolle der USA in Berlin nicht mehr als Schutz, sondern als Gefahr interpretiert wurde. Deutschland gab ohne Not seine exklusive Rolle gegenüber den USA und seine Maklerrolle im Viereck Washington-London-Paris-Bonn/Berlin auf und verlor an Handlungsspielraum.

Als durch den Ultimatumsvorschlag des britischen Außenministers Jack Straw Saddam Hussein gezwungen wurde, die UNO-Inspektoren wieder ins Land zu lassen, wurde ohne, ja gegen Deutschlands Votum das richtige diplomatische Eingangstor betreten. Doch ging es nicht mehr allein um den Irak, sondern um die Frage, ob der Bundeskanzler nicht grundsätzliche außenpolitische Interessen gefährdete, die ohne den Rückhalt der USA nicht durchgesetzt werden können. Bundeskanzler und Außenminister hätten spätestens jetzt abwägen müssen, ob es weiter im Interesse Deutschlands lag, sich mit moralischen Appellen und unter Anklage der USA als Kriegstreiber zur Friedensmacht gegen den Krieg zu stilisieren oder ob nicht zentrale eigene Interessen, wie die Beziehungen zu den USA, einen Kurswechsel, vor allem einen anderen Umgangston nötig gemacht hätten. Doch statt vorsichtig diplomatisch vorzugehen, um weitere Handlungsspielräume im Verlauf der Krise offen zu halten, bekräftigte der Bundeskanzler im Landtagswahlkampf in Niedersachsen im Januar 2003 das kategorische Nein – ohne die Ergebnisse der Waffeninspektoren abzuwarten –: „Rechnet nicht damit, dass Deutschland einer den Krieg legitimierenden Resolution zustimmen wird“³, erklärte Bundeskanzler Schröder auf einer Wahlkampfveranstaltung in Goslar. Damit ging er den „deutschen Weg“ konsequent weiter. Es konnte der Eindruck entstehen, dass sich Schröder und sein Außenminister Joschka Fischer weniger als Diplomaten, sondern eher als Widersacher der USA verstanden.⁴ Beide waren nicht gewillt, ihre kritischen Argumente geschickt und geschmeidig darzulegen, wie dies Großbritannien und Frankreich bis Januar 2003 taten, als es Frankreich gelang, die Verlängerung der Inspektionen im Irak um zwei Monate durchzusetzen. Damit konnte erneut die Kriegsgefahr gebannt und doppelter Druck ausgeübt werden: gegenüber dem Irak, aber auch gegenüber den USA.

3 Vgl. Schröder schließt erstmals Ja zum Irak-Krieg im Sicherheitsrat aus, in: Die Welt vom 21. 1. 2003.

4 Vgl. Christian Hacke, Selbstgefällige Chefankläger, in: Financial Times Deutschland vom 27. 1. 2003.

Während Frankreich und vor allem Großbritannien die eigenen Interessen betonten und im Kalkül der USA eine Rolle spielten, war Deutschland nach Goslar für die USA kein ernst zu nehmender Partner mehr, von Freundschaft konnte längst keine Rede mehr sein, weil sich Deutschland neben Frankreich zur führenden amerikakritischen Macht in Europa stilisierte und weiter an außenpolitischem Handlungsspielraum verlor. Die rot-grüne Bundesregierung konnte, ja wollte sich politisch offensichtlich nicht mehr auf Augenhöhe mit den anderen europäischen Mächten geschweige mit den USA bringen, wenn Außenminister Fischer selbst die deutsche Rolle folgendermaßen einschränkte: „Frankreich spielt eine sehr bedeutende Rolle in der Weltpolitik. Es hat auch eine eigene Vision von seiner globalen Rolle. Es hat eine andere Geschichte als wir. Es ist ständiges Sicherheitsratsmitglied, es ist Atommacht. Zudem hat es gemeinsam mit dem Vereinigten Königreich eine große Geschichte, während unser Land eine gebrochene Geschichte hat. (Wir) können unser Land mit Frankreich und Großbritannien nicht gleichsetzen.“⁵

Wer eigene Handlungsunfähigkeit derart begründet, verkennt nicht nur die eigenen außenpolitischen Möglichkeiten, sondern hat bei der Fixierung auf den Nationalsozialismus andere Lektionen der Zeitgeschichte übersehen: Von 1949 bis 1989 entwickelten die Bundesregierungen von Adenauer bis Kohl eine außenpolitische Struktur, die mit Blick auf Erfolg und Ansehen in der Welt ihresgleichen in der deutschen Geschichte sucht. Außenpolitik war im Bewusstsein der Schrecken der eigenen Geschichte vor 1945 auf Versöhnung und Ausgleich angelegt, also auch moralisch und zivilisatorisch begründet, ohne dass die politische Verantwortlichen in Bonn dies penetrant bekundet hätten. Vor allem zeigte sich die Regierung Schröder/Fischer nicht in der Lage, den Krieg gegen den Diktator Saddam Hussein aus der eigenen Geschichte heraus, d. h. im Vergleich zu Hitlers Diktatur, und unter Berücksichtigung der historischen Verdienste der USA als Befreier auch nur im Ansatz verstehen oder erklären zu wollen.

Zugegeben, angesichts der neuen, ja unerwarteten neoimperialen außenpolitischen Gebärden der Regierung Bush war eine angemessene, d. h. den deutschen Interessen gemäße Reaktion aus Berlin außerordentlich schwierig, aber der Arroganz der Macht derart mit einer gewissen Arroganz der Ohnmacht zu antworten, verbesserte nicht Deutschlands Handlungsspielraum. Die Bundesregierung Schröder/Fischer riskierte mehr, als nur in der Irakfrage zu scheitern. Sie gefährdete

5 Ebd.

gewachsene Bindungen: Vertrauen und Berechenbarkeit deutscher Außenpolitik vor allem im transatlantischen Raum schmolzen dahin. Deutschland hatte jahrzehntlang eine für politische Balance zwischen den Polen Washington – Paris – London ein atlantisch verankertes Europa garantiert und dabei auch ein Gegengewicht zu Frankreichs Vision von einem europäischen Europa in der Tradition de Gaulles gebildet. Durch kraftvolle Integrationsentwürfe hatte die Bundesrepublik von Adenauer bis Kohl den Grundsatz hochgehalten, dass sowohl enge Beziehungen zu den Vereinigten Staaten als auch zu Frankreich gepflegt werden, gerade in Krisen und bei Interessenverschiebungen. Die sanfte Hegemonie der USA wurde jahrzehntlang von deutscher Seite als Stabilitätsfaktor begrüßt, denn Deutschland empfand Amerikas Vormacht nicht als be-, sondern als entlastend. Aber jetzt erweckte die Bundesregierung den Anschein, als ob sie die Politik der USA durch Bildung von Gegenkoalitionen zu unterminieren suchte. Hier liegt der revolutionäre Wechsel der deutschen Außenpolitik begründet: Sie interpretierte die deutsch-amerikanischen Beziehungen konfrontativ und gefährdete damit den Einfluss deutscher Außenpolitik.

Auch war es problematisch, dass Berlin gleichzeitig in den anti-amerikanischen Sog Frankreichs rückte. 40 Jahre nach Unterzeichnung des deutsch-französischen Vertrags von 1963 wurde bei den Feierlichkeiten in Paris diesem Ereignis eine neue amerikakritische Spitze gegeben, als Chirac und Schröder gemeinsame Kritik an der Irakpolitik der USA zum Anlass nahmen, die Vision eines europäischen Europas in Distanz zu den USA zu entwickeln.

Es kam, wie es kommen musste: Die UNO-Diplomatie der USA-Kritiker scheiterte, Washington setzte seine Position wider das Völkerrecht rücksichtslos durch. Mit dem Zusammenbruch des Regimes in Bagdad brach auch Deutschlands unerfahrene und hilflose Irakdiplomatie zusammen. Doch die Trümmer von Deutschlands Außenpolitik liegen weiter verstreut: im deutsch-amerikanischen Verhältnis, in der UNO und vor allem in Europa.

III. Die Position der mittel- und osteuropäischen Staaten

Heute wird deutlich, dass im Zuge der Irakkrise wichtige Staaten Europas, auch viele Regierungen der neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa, nicht gewillt sind, dem französisch-deutschen Tan-

dem zu folgen. Dies wird im Rückblick auf die mittel- und osteuropäische Entwicklung nach dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums und nach dem Fall der Mauer erklärlich. Innenpolitisch wurde das kommunistische Joch abgeschüttelt, außenpolitisch suchte man die Nähe und Unterstützung des Westens. Der Bundesrepublik kam dabei eine besondere Bedeutung zu: Willy Brandts Ostpolitik im Zeichen von Entspannung hatte nicht nur den Weg für mehr Zustimmung zur Wiederherstellung der deutschen Einheit freigemacht, sondern war für die vom Kommunismus befreiten Völker ein Zeichen für Hoffnung auf Hilfe und Kooperation. Würde das vereinte Deutschland seine Beziehungen mit den von Moskau befreiten Völkern intensivieren oder mit dem neuen Russland Gemeinsamkeiten suchen? Die deutsche Ostpolitik der neunziger Jahre stand im Zeichen des Bemühens um beides. Moskau wurde umworben, und mit den neuen Demokratien suchte Deutschland Aussöhnung und Kooperation. Doch erst in der historischen Distanz wird sich zeigen, ob Berlin nicht zu einseitig auf Moskau setzte und dadurch die Erwartungshaltung vieler mittel- und osteuropäischer Völker enttäuscht hat.

So hätte Deutschland gegenüber den drei baltischen Staaten aufgrund jahrhundertalter nachbarschaftlicher Beziehungen eine Schlüsselrolle einnehmen können, die jedoch verpasst wurde. Weil Deutschland keine couragierte Rolle mit Blick auf die Sicherheitsbedürfnisse der Mittel- und Osteuropäer einnahm, wurden im Zuge der Osterweiterung der NATO die USA zum Fixpunkt mittel- und osteuropäischer Sicherheitsinteressen. Auch für die geplante Aufnahme der baltischen Staaten in die EU im Zuge einer zweiten Erweiterungsrunde gilt das Prinzip: „Nato is for life, EU is for a better life.“ Die Mittel- und Osteuropäer verfolgen bislang eine geschickte Gleichgewichtsdiplomatie: In der Sicherheitspolitik wird die Nähe zur NATO, insbesondere zu den USA, gesucht, während wirtschaftspolitisch gute Beziehungen zu den EU-Staaten und besonders zu Deutschland gepflegt werden.

Doch mit Beginn der Regierung Schröder/Fischer stieg die europapolitische Skepsis in den Hauptstädten Mittel- und Osteuropas, weil Deutschland auf Westeuropa fixiert blieb und nur wenig Interesse nach Osten hin zeigte. Die USA hingegen verstärkten ihre Aktivitäten im Herzen Europas seit dem Amtsantritt von Präsident Bush. Kein Wunder, dass ihm die Sympathien zuflogen, als er auf dem NATO-Gipfel in Prag im Herbst 2002 sein Eintreten für die Interessen Mittel- und Osteuropas öffentlich bekräftigte. Eine andere „uneingeschränkte Solidarität“ zwischen Mitteleuropäern und den USA zeigte sich auch im begeisterten

Empfang für Bush in Vilnius im Anschluss an den NATO-Gipfel.

Vor diesem Hintergrund wird die Unterstützung vieler mittel- und osteuropäischer Staaten und Regierungen für die Irakpolitik des amerikanischen Präsidenten erklärbar. Ihre Solidaritätsbekundungen waren auch Beweis für kluge Interessenpolitik. Man verstand schnell, dass Amerikas Eintreten für Mittel- und Osteuropa nur dann gesichert wird, wenn umgekehrt die mittel- und osteuropäischen Regierungen die Interessen der USA im Irak nicht in Frage stellen, sondern sie öffentlich unterstützen. Konsequenterweise wurden die innereuropäischen Verbindungen wie z.B. das Bündnis Polens mit Deutschland und Frankreich im sog. „Weimarer Dreieck“ von der neuen Interessenverknüpfung mit den USA überlagert. So ließ der polnische Ministerpräsident Leszek Miller keinen Zweifel daran, dass Polen im Falle einer Wahl zwischen Westeuropa oder amerikanischen Sicherheitsgarantien im Rahmen der NATO sich für Letztere entscheiden würde.

Millers Unterzeichnung des „Briefs der Acht“ als Solidaritätsbekundung für die Irakpolitik der USA ohne vorherige Konsultation Berlins war eine klare Absage an den deutschen Weg, der als Bruch des transatlantischen Verhältnisses, ja als Einflussverlust deutscher Ostpolitik verstanden wird. Dass man zu Amerika stehen müsse, war nicht nur für die polnische Regierung, sondern über Parteigrenzen hinweg für die gesamte polnische politische Klasse eine Selbstverständlichkeit,⁶ auch wenn die Mehrheit der polnischen Bevölkerung – hier ganz „europäisch“ und ungespalten – gegen den Krieg eingestellt war.⁷ Ebenso wie Bulgarien, wo das Parlament am 7. Februar 2003 mit breiter Mehrheit – 165 Ja-Stimmen, keine Gegenstimmen und 48 Enthaltungen – auf Ersuchen der USA die Genehmigung zur Beteiligung des Landes an einer Militäroperation gegen den Irak erteilt hat, obwohl eine Mehrheit der Bevölkerung einen Militärschlag gegen den Irak ablehnte,⁸ zeigten sich auch Ungarn, Rumänien, die Slowakei und Tschechien in der Irakfrage gespalten. Obwohl 71 Prozent der Rumänen einen Krieg an der Seite der USA gegen den Irak ablehnten, erklärte die rumänische Regierung ihre Bereitschaft, „jede, einschließlich militärische Unterstützung“ zu leis-

ten.⁹ Während rund 76 Prozent der tschechischen Bevölkerung einen Militärschlag gegen den Irak ohne UNO-Mandat ablehnten und sich 62 Prozent der Befragten gegen eine Stationierung amerikanischer Truppen auf tschechischem Territorium aussprachen, betonte der scheidende tschechische Staatspräsident Vaclav Havel als letzte Amtshandlung seine Verbundenheit mit den USA auch in der Irakfrage. Im Unterschied zu Deutschland zeigten die Regierungen in Mittel- und Osteuropa Mut zur Unpopularität, sie handelten in der Außenpolitik interessenorientiert.

IV. „Alt“ gegen „Neu“: Der Irakkonflikt als Spaltpilz Europas?

Der „Brief der acht“, von den Staats- bzw. Regierungschefs von fünf EU-Mitgliedsländern, allen voran Großbritanniens Premierminister Tony Blair, sowie den EU-Kandidatenländern Tschechien, Ungarn und Polen unterzeichnet, hat Europa in der zentralen Frage der transatlantischen Solidarität vermeintlich in „alt“ und „neu“ gespalten. Zum „alten“ Europa zählen nach Verteidigungsminister Donald Rumsfeld seit dem 22. Januar 2003 Frankreich und Deutschland; ihm gegenüber steht das „neue“, mittelöstliche Europa der EU-Beitrittsländer. Jenseits der Begrifflichkeit „alt“ und „neu“ sind die Interessengegensätze in Europa offenkundig. Am Beispiel Polen und Frankreich zeigen sich diese am deutlichsten. Kein anderes europäisches Land verfügte 1989 über ein so großes politisches und kulturelles Kapital in Polen wie Frankreich. Dass die französisch-polnischen Beziehungen außerhalb des symbolischen „Weimarer Dreiecks“ heute trotzdem im Argen liegen, hat zwei Gründe: Frankreich entwickelte sich zum Opponenten der EU-Osterweiterung und wegen seiner Kritik an der NATO und den USA zum Risikofaktor aus mittel- und osteuropäischer Sicht. Umgekehrt sieht Paris Polen als trojanisches Pferd der Amerikaner in Europa.

Der von Warschau mit unterzeichnete „Brief der acht“ hat folglich eine antifranzösische Spitze, die die Reaktion des französischen Präsidenten am 18. Februar 2003 in Brüssel erklärt: Die „leichtfertigen“ und „ahnungslosen“ EU-Beitrittskandidaten hätten „eine gute Gelegenheit zum Schweigen“ verpasst.¹⁰ Damit heizte er in Mittel- und Osteuropa die antifranzösische Stimmung weiter an. Frankreich versteht offensichtlich die EU-

6 Vgl. Adam Krzeminski, Sicherheit nur mit Amerika, in: Die Welt vom 12. 4. 2003.

7 Vgl. dazu Erhard Cziomer, Reaktionen auf die Irak-Politik der USA, in: August Pradetto (Hrsg.), Internationale Reaktionen auf die Irak-Politik der USA, Hamburg 2003, S. 61–67.

8 Vgl. Wulf Brocke/Borislaw Wankow, Bulgarien: Klares Votum für eine Militäroperation gegen Irak, in: Welt-Report, Sonderausgabe März 2003, S. 7–9.

9 Anneli Ute Gabanyi, USA-Irak: Die Reaktion Rumäniens, in: A. Pradetto (Hrsg.) (Anm. 7), S. 86.

10 Vgl. Der Kaiser von Europa, in: Der Spiegel, (2003) 9.

Erweiterung als „Gnade, die den Ländern in unserem Teil Europas gewährt wird, und nicht als historischen Prozess, der den Kontinent vereint und seine Stabilität für Generationen garantiert“¹¹. Der französische Präsident sieht die ehemaligen Ostblockstaaten heute in der gleichen Lage wie Deutschland nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Er befürchtet, dass sie sich, vor die Wahl zwischen einem Europa *à la française* und einem „angelsächsischen“ Europa gestellt, für Letzteres entscheiden. Weil Deutschland als Makler zwischen angelsächsischem und französischem Europa im Zuge der Irakkrise aus- und in die Rolle des französischen Juniorpartners zurückfiel, und damit auch seine eigenständige mittel- und osteuropäische Maklerrolle aufgab, blieb Mittel- und Osteuropäern keine andere Wahl, als die Nähe der Angelsachsen zu suchen. Auch an dieser Polarisierung zwischen altem und neuem Europa ist Berlin nicht ganz schuldlos.

Außenminister Fischers Charakterisierung des deutsch-französischen Verhältnisses gegenüber der Bush-Administration als „Partnerschaft im Widerspruch“ vermittelt den Eindruck von Ratlosigkeit angesichts der Heftigkeit, mit der Jacques Chirac auf die teileuropäische Solidaritätserklärung an die Adresse Washingtons reagierte. Doch ist jetzt über die Irakfrage hinaus in Europa ein diplomatischer „Krieg um die Deutung Europas“¹² ausgebrochen, bei dem Deutschland nicht mehr für ein atlantisches Europa eintritt und folglich auch in Mittel- und Osteuropa als ehemalige „Zentralmacht Europas“¹³ an Einfluss verliert. Weil Deutschlands Qualitäten und Fähigkeiten zum Ausgleich in Europa und mit den USA gerade in Krisenzeiten vermisst werden, gerät die europäische Staatenfamilie außer Rand und Band. Das wurde schon deutlich, als Deutschland im Vorfeld des Krieges nicht mehr ausgleichend zwischen Großbritannien und Frankreich wirkte und konsequenterweise beide Staaten sich gegenseitig den Weg zu einer gemeinsamen europäischen Position verstellten und damit auch den Bruch der gewachsenen europäischen Beziehungen innerhalb und außerhalb der Gemeinschaftsinstitutionen riskierten. Tony Blair wurde noch stärker an die Seite der USA gezwungen, während Jacques Chirac in der Tradition von Richelieu als europäischer Herkules die antiamerikanische Keule über ganz Europa schwang.

11 So Stimmen aus Mittel- und Osteuropa, zit. in: Henning Tewes, Deutschland, Polen, Amerika – und der Irak-Konflikt, in: A. Pradetto (Hrsg.) (Anm. 7), S. 11.

12 Thomas Kielinger, Ein Krieg um die Deutung Europas. Die Irak-Krise treibt die nationalen Ich-AGs Frankreich und England zum Äußersten, in: Die Welt vom 18. 3. 2003.

13 Vgl. Hans-Peter Schwarz, Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 1994.

Ungehemmt macht sich Chirac zum Sprecher des alten Europa, um dem Unilateralismus der „Hypermacht“, so der frühere französische Außenminister Hubert Védrine, in der UNO einen Riegel vorzuschieben. Weil Frankreich und Russland als Schlüsselstaaten Europas „mit Deutschland als Frankreichs Anhängsel“¹⁴ Europa konfrontativ in dieser weltpolitischen Krise gegen die USA in Stellung zu bringen suchen, geht mehr als die Irakdiplomatie des Westens zu Bruch. Die Vision eines „karolingischen Europas“ verdrängt die des bewährten „atlantischen Europas“. Doch die Atlantiker in Europas Hauptstädten revoltieren, und deshalb ist Europa heute gespalten denn je. Die Gemeinschaftsinstitutionen versagen angesichts dieser abrupten Polarisierung nationaler Interessen. So könnte bald die europäische Integration im traditionellen Verständnis zusammenbrechen, wenn Frankreich, Deutschland und Russland sich weiter dauerhaft zusammenfinden mit dem Ziel, die „hegemonialen USA“ einzudämmen. Eine zunehmend amerikakritische Integration wird an Gefolgschaft verlieren. Oder sollte wider Erwarten die Erfahrung der Ohnmacht der Europäer beim Irakkrieg die europäischen Sicherheits- und Verteidigungsbemühungen dynamisieren?¹⁵ Zumindest war Jacques Chirac erstaunt, als er angesichts der weltweiten Opposition gegen den Irakkrieg plötzlich von einer Welle der Popularität getragen wurde und nicht weniger als 52 afrikanische Regierungen auf seinen Antikriegskurs einzuschwören vermochte. Dabei verfolgte „Monsieur Iraque“, wie Chirac in Frankreich genannt wird, wichtige Öl- und Wirtschaftsinteressen in Bagdad, die durch den Krieg verloren gehen. Da auch Putin mit Saddam Hussein gemeinsame Interessen verbanden, verbündeten sich Chirac und Putin zusammen mit Deutschland als verstärkender Achsenmacht gegen die Irakpolitik der USA. Mit Putin rückte für Chirac sogar de Gaulles Vision von einem „Europa vom Atlantik bis zum Ural“ in Reichweite. In diesem Sinne artikulieren französische Intellektuelle wie Emmanuel Todd: „Hält man den alten Ost-West-Gegensatz für überwunden, erscheint es als völlig natürlich und normal, dass Frankreich, Deutschland und Russland sich zusammenfinden, um die hegemonialen USA im Nahen Osten einzudämmen.“¹⁶

Doch was des einen Euphorie, ist des anderen Alptraum. Empfinden sich Frankreich, Deutschland und Russland im Frühjahr 2003 als Avant-

14 Karl Feldmeyer, Furor im Unterhaus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 19. 3. 2003.

15 Vgl. Dirk Schümer, Neu-Europa. Sieger des Irak-Krieges wird die Weltmacht der Zukunft sein, in: FAZ vom 8. 4. 2003.

16 Vgl. Emmanuel Todd, Amerikas Macht wird gebrochen, in: Der Spiegel, (2003) 12.

garde Europas,¹⁷ so fühlen sich insbesondere Polen, Ungarn und Tschechen an schlimme Zeiten wie 1938 erinnert. Die Polen denken an 1939, als Russland und Deutschland sich auf den Überfall Polens einigten und Frankreich seine Verbündeten im Stich ließ.

Die deutschen Ideen eines Kerneuropas, Chiracs Vorstellung einer *groupe pionnier* oder das Modell vom Gravitationszentrum von Außenminister Fischer wirken heute weltfremd, denn der Irakkrieg hat Europa nachhaltig gespalten. Porzellan wird derzeit in Europa zerschlagen; es mag notdürftig gekittet werden, aber an Glanz und Wert hat es allemal verloren. Auch deshalb werden die zehn zu erwartenden neuen Mitglieder der EU der französisch-deutschen Avantgarde nicht mehr folgen, denn das Tandem Paris-Berlin wird für eine doppelte Spaltung mitverantwortlich gemacht: für die inhereuropäische und für die transatlantische.

V. Die Irakkrise als Katalysator Europas?

Europa muss sich heute auf zwei Perspektiven einstellen: Angeführt von Großbritannien, Spanien und Polen wird in der einen Richtung ein atlantisches und zugleich sich kraftvoll nach Osten erweiterndes Europa angestrebt, wobei die regionale und globale Ordnungsfunktion der USA auf ausdrückliche Zustimmung stößt. Doch angesichts der Dynamik und der wachsenden Überlegenheit der Regierung Bush wird auch in diesem transatlantischen Verbund eine verstärkte Unipolarität sichtbar. Diese Vision einer atlantischen Zivilisation stützt sich auf die angelsächsische „special relationship“ und auf neue Partner wie Spanien, Italien, Polen und andere. Deutschland spielt hier derzeit keine Rolle mehr, allenfalls die des Störenfrieds.

Die zweite, „karolingische“ Perspektive entwickelt sich unter der Führung Frankreichs mit deutsch-russischer Gefolgschaft, die vor allem in Washington, aber auch in Mittel- und Osteuropa wie auch in Westeuropa auf Skepsis und Kritik stößt.

Beide Perspektiven, die atlantisch-kontinuierliche wie auch die neu-karolingische, prallen derzeit fast kompromisslos aufeinander, sodass der Wunsch, die Irakkrise als Katalysator für Fortschritte in der

17 Vgl. „Mehr Europa“. Der politische Kampf geht weiter: Deutsche und Franzosen wollen die Übermacht der USA nicht akzeptieren – auch nicht nach dem Irak-Krieg, in: Der Spiegel, (2003) 14.

EU zu verstehen, „wenn alle den politischen Willen für Reformen aufbringen“,¹⁸ derzeit als illusorisch erscheint. Trotzdem versucht man in Paris, Berlin und im EU-Verfassungskonvent den Eindruck zu erwecken, als ob „business as usual“ möglich sei. Doch die von Paris und Berlin apostrophierte neue Eigenständigkeit Europas beruht weniger auf Fakten als vielmehr auf Wunschvorstellungen. Kritik an der amerikanischen Irakpolitik begründet noch lange keine eigenständige europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Vielmehr wird eine EU von 25 Mitgliedstaaten sich immer weniger auf eine geschlossene Außen- und Sicherheitspolitik einigen können, zumal in West- und Osteuropa das Unbehagen an einer Integrationslogik wächst, die sich lediglich gegen Amerika stellt, ohne klare eigene Perspektiven bzw. Handlungsfähigkeiten aufzeigen zu können. Integration entsteht nicht allein aus Trotz.¹⁹

Dieser Eindruck kontrastiert mit der politischen Dynamik, die seit Amtsantritt der Regierung Bush in die Weltpolitik eingetreten ist. Wie immer man diese Politik bewertet, sie überrollt Europa, setzt neue Kräfte frei und lässt bisher bewährte Politik als anachronistisch erscheinen. Gerade der Erweiterungsprozess der NATO und die Partnerschaftsbeziehungen mit Staaten im eurasischen Raum belegen einen gestärkten amerikanischen Gestaltungswillen. Amerika ist und bleibt eine europäische, ja mittlerweile eurasische Macht. Deshalb gibt es keine Alternative zur Rekonstruktion der transatlantischen Beziehungen ohne Würdigung von Amerikas ordnungspolitischer Leistungsfähigkeit. Daraus folgt: Wer in Europa für Scheidung von den USA plädiert, gewinnt nicht an Einfluss über den amerikanischen Partner, sondern gibt ihn auf, ja macht ihn sich zum Gegner.

War die Geschichte der europäischen Integration bisher eine Geschichte von erfolgreich bestandenen Krisen, dann hinkte Europa außen- und sicherheitspolitisch nur deshalb voran, weil Amerika letztlich sicherheitspolitisch für und in Europa Ordnung schaffte. Seit Jahrzehnten bemühen sich die Europäer vergeblich um verbesserte europäische Rüstungskapazitäten, um Modernisierung der nationalen Streitkräfte sowie um eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Was in Anlehnung oder gemäßigter Distanz zu den USA

18 Zit. in: Thomas Hanke, Hintergrund: Schnitt durch die Nabelschnur. Irak hat die EU-Außenpolitik erschüttert – jetzt müssen die Partnerländer entscheiden, ob Europa Machtpol wird oder Juniorpartner Amerikas bleibt, in: Financial Times Deutschland vom 3. 4. 2003.

19 Vgl. James Appathurai/Michael Rühle, Die Scheidung fällt aus: Ein Bruch zwischen Amerika und Europa käme beide viel zu teuer zu stehen, in: FAZ Sonntagszeitung vom 4. 5. 2003.

und im Rahmen der alten, westeuropäisch ausge- richteten EU misslang, soll nun in Konfrontation zu den USA angesichts tiefer Spaltung Europas und mittel- und osteuropäischer Entfremdung zu Deutschland und Frankreich gelingen?

Deshalb erscheint die Planung gemeinsamer europäischer Rüstungsprojekte und eine Harmonisierung der nationalen Verteidigungsstrukturen in den Augen der meisten EU-Mitglieder als antiamerikanisches Komplott der „Viererban- de“,²⁰ nicht jedoch als Ausdruck eines gemein- samen außenpolitischen Grundverständnisses der EU. Mittlerweile versucht die Regierung Schrö- der/Fischer, diesem Projekt die antiamerikanische Spitze zu nehmen: Es soll keineswegs darum gehen, einen Gegenpol zu den Vereinigten Staaten bzw. zu den NATO-Strukturen zu bilden, so der Bundeskanzler, sondern lediglich darum, Partner- schaft zwischen der EU und den USA „auf glei- cher Augenhöhe“ herzustellen. Ja, hätte die Bun- desrepublik in den vergangenen Jahren militärisch kraftvoll mitgewirkt, die Bundeswehr, die NATO und die Europäische Sicherheits- und Verteidi- gungspolitik entsprechend gestärkt und amerika- nische Vorschläge zur Reform der NATO tatkräftig unterstützt, dann hätten Schröders Worte Gewicht. Aber Bundeskanzler und Außenminister haben in ihrer bisherigen Europa- und Sicherheitspolitik die militärischen Notwendigkeiten sträflich vernach- lässigt. Auch deshalb bleibt der Vorschlag, Frank- reich, Deutschland, Belgien und Luxemburg soll- ten den Kern einer europäischen Armee bilden, rhetorische Hülse, ja er könnte Europa spalten. Schon warnt Italien, dass es zusammen mit Span- nien, Großbritannien und weiteren Staaten über sicherheitspolitische Alternativen nachdenkt.²¹

Wo ist Europa organisatorisch, integrationspoli- tisch und weltpolitisch hingeraten? Wo ist Deutschland geblieben? Es wächst die bohrende Erkenntnis, dass Deutschland ein beträchtliches Maß an Mitschuld, wenn nicht sogar Hauptschuld für viele Fehlentwicklungen trägt. Die Bundesre- gierung hat die amerikakritische Atmosphäre in Deutschland und Europa mit verursacht. Auch dadurch werden alle entsprechenden europapoliti- schen Vorschläge, wie sie jetzt aus Berlin formu- liert werden, vergiftet.²² Was abstrakt durchaus als überlegenswert erscheinen mag, wirkt auf dem Hintergrund der vergangenen Irakkrise fragwürdig

20 Vgl. Christian Schwennicke/Christian Wernicke, Die Vierbände im Visier. Sicherheitspolitisches Treffen in Brüssel sorgt weiter für Ärger in der Europäischen Union, in: Süd- deutsche Zeitung vom 12./13. 4. 2003.

21 Vgl. „So geht es nicht weiter“. Rom warnt vor einer Spaltung der EU, in: FAZ vom 28. 4. 2003.

22 Vgl. Klaus-Dieter Frankenberger, Kleinearopa ist keine Lösung, in: FAZ Sonntagszeitung vom 30. 3. 2003.

und lädt zu Missbrauch bzw. Fehlinterpretation ein. Es entsteht der Eindruck, als wollten Paris und Berlin die proamerikanischen Europäer von London über Madrid und Rom bis nach Warschau abstrafen. Die Politik der Spaltung, die man der Regierung Bush unterstellt, betreibt man selbst. Wer vermag ernsthaft den Beteuerungen des Bun- deskanzlers zu glauben, die Initiative solle den europäischen Pfeiler der NATO stärken, wenn zugleich von einem „Emanzipationsprozess nach außen“ die Rede ist. Emanzipation als schroffe Absage an jahrzehntelange bewährte transatlanti- sche Bündnisstrukturen und Gemeinschaftsinstitu- tionen steht in Wirklichkeit für Bruch. In Abkehr zur Praxis früherer Bundesregierungen wird atlanti- sche Partnerschaft und europäische Einigung nicht mehr als Parallelunternehmen, sondern alter- nativ verstanden: Statt transatlantischer Partner- schaft wird der Scheidung das Wort geredet. Wäh- rend Tony Blair die Auffassung vertritt, „dass wir eine polare Macht brauchen, die eine strategische Partnerschaft zwischen Europa und Amerika und auch andere Länder – Russland, China – um- fasst“,²³ suchen Schröder und Chirac jetzt gemein- sam Europa gegen Amerika zu organisieren und weltpolitisch in Stellung zu bringen. Diese klein- europäisch-kontinentale Perspektive des deutsch- französischen Tandems ist gefährlich, denn die (außen-)politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland der letzten fünfzig Jahre lehrt, dass sich deutsche Interessen, aber auch die der Euro- päer nicht kleineauropäisch verwirklichen lassen, sondern eher, wenn beide Seiten des Atlantiks im Bewusstsein einer sie verbindenden „atlantischen Zivilisation“ (Hannah Arendt) gemeinsam han- deln.²⁴ Wenn die Westeuropäer auch oft über ame- rikanische Bevormundung klagten, realpolitisch profitierten sie von Amerika als europäischer Macht.

VI. Deutschland, Europa und die Zukunft der transatlantischen Beziehungen

Europa steht gegenwärtig nicht am Scheideweg, weil ein europäischer Bundesstaat um den Preis der Aufgabe von Nationalstaatlichkeit von der großen Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten abge- lehnt wird, sondern mit Blick auf die Frage, ob es

23 Vgl. Blair: Frankreichs Vorstellungen sind gefährlich, in: FAZ vom 29. 4. 2003.

24 Vgl. Christian Hacke, Die Außenpolitik der Bundes- republik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Berlin 2003, S. 568 ff.

ein europäisches oder in bewährter Tradition ein atlantisches Europa wünscht.²⁵ Deshalb müssen die Regierungen sich bald darüber verständigen, ob, wie und in welche Richtung transatlantische Partnerschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts erneuert werden soll. In Berlin ringen derzeit zwei Auffassungen miteinander: Einerseits erweckt die Bundesregierung den Eindruck, als ob ihr an einer Wiederherstellung der deutsch-amerikanischen Beziehungen gelegen sei. Andererseits nimmt die Bundesregierung von ihrer Kritik an der Regierung Bush offensichtlich wenig zurück und bleibt im politischen Windschatten Frankreichs. Auch wird zunehmender pauschaler Kritik an Amerika in Deutschland nicht genügend widersprochen. Das ist ein Zeichen dafür, dass die historische Leistung der Vereinigten Staaten für die deutsche Entwicklung der vergangenen 50 Jahre ebenso verdrängt wird, wie man alle denkbaren Parallelen zwischen Deutschland 1945 und Irak 2003 leugnet. 1945 waren die Amerikaner willkommene Befreier, heute werden sie in Berlin als Imperialisten gesehen. Dabei wird vergessen, dass die deutsche Demokratie mit all ihren Wurzeln ein imperialistischer Oktroi war und ist.²⁶ Vorurteile erschweren eine sachliche und zukunftsorientierte Grundsatzdebatte über die deutsche Außenpolitik nach dem amerikanischen Sieg im Irak, mehr Bereitschaft zur Selbstkritik in Berlin wäre wünschenswert.

Die Frage nach der völkerrechtlichen Legitimität des Krieges ist weniger relevant als vielmehr die politische Rückbesinnung auf Deutschlands Rolle als Garant transatlantischer Orientierung und auf seine ausgleichende Funktion innerhalb der Europäischen Union.²⁷ Europa steht nicht alternativ zur atlantischen Partnerschaft, sondern bleibt sein wesentlicher Bestandteil. Gegen die USA ist Europa nicht zu eilen. Die Irakkrise hat gezeigt, dass derjenige Europa spaltet, der es gegen die USA eilen will. Auch wird den Europäern ohne oder gegen die USA die dauerhafte Stabilisierung Ost-, Mittel- und Südosteuropas ebenso wenig gelingen wie die Befriedung des Balkans in den neunziger Jahren. Ebensowenig wird ihnen die Anbindung Russlands an die europäischen und transatlantischen Strukturen als zentrales Ziel europäischer Politik aus eigener Kraft gelingen.²⁸

25 Vgl. Volker Kronenberg, Europa am Scheideweg?, in: Mut, (2003) 4, S. 34–38; ihm dankt der Verfasser für weiterführende Anregungen.

26 Vgl. Thomas Schmid, Ami go home. Viele wünschen Amerika Misserfolg im Irak, in: FAZ Sonntagszeitung vom 4. 5. 2003.

27 Vgl. Gerd Roellecke, Durften die das? Dumme Frage: Vom Unrecht des Siegers sollten wir schweigen, in: FAZ vom 12. 4. 2003.

28 Vgl. Wolfgang Schäuble, Kontinuität und Wandel – die Zukunft deutscher Außenpolitik. Typoskript einer am

So liegt für Deutschland dank seiner europäischen Zentrallage der Beitritt der östlichen Nachbarn zur EU und zur NATO im eigenen Interesse. Das deutsch-französische „Tandem“ bleibt für die europäische Einigung nur dann essentiell, wenn diese Kooperation gänzlich anders als im Zeichen der Irakkrise funktioniert, nämlich mit Gespür für die Interessen der anderen Mitgliedstaaten, insbesondere in Mittel- und Osteuropa, und unter Anerkennung der transatlantischen Bindungen.

Was ist Frankreich, wird zunehmend kritisch gefragt: „Ein Land, das nach einem Krieg, der vor fast sechzig Jahren beendet wurde und nach dem es nur gnadenhalber zu einer Siegermacht erklärt wurde, immer noch weltpolitisch entscheiden soll. Ein Land, das sich damals nicht gerade heroisch verteidigt hat und doch wie ein lebendiger Anachronismus als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat sitzen darf.“²⁹

Wenn Frankreich mehr außenpolitische Zurückhaltung entwickeln und seine nationalen Interessen stärker gemeinschaftsorientiert ausrichten würde, dann fiel es Deutschland leichter, zwischen atlantischem und europäischem Europa, zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten auszubalancieren. Vor allem darf Deutschland nie wieder selbstverschuldet oder von Frankreich anmietet in eine außenpolitische Falle laufen, sondern sollte die bewährte Maklerposition wieder ernst nehmen. Der Weg aus Isolierung und Marginalisierung deutscher Außenpolitik im Zuge der Verengung auf den „deutschen Weg“ führt deshalb vorerst über Washington, London, Madrid und Warschau. Nur so kann wieder volle außenpolitische Handlungsfähigkeit erreicht werden. Großbritannien, Spanien und Polen sind für die USA zu zentralen Partnern eines transatlantischen Europa geworden. So entstehen mit Rückendeckung der USA vielfach neue Kraftzentren in Europa. Gerade Polen hat von seiner Solidarität mit den USA im Zuge des Irakkrieges profitiert, weil es mit seinen Soldaten die Ölförderanlagen im Irak sichern half. Polen knüpft an traditionell enge Beziehungen zu den Angelsachsen an. Heute bildet es mit Großbritannien die transatlantische Klammer eines erweiterten Europa und wird vermutlich im Irak eine Besatzungszone zur Verwaltung übernehmen. Polen, nicht Deutschland, ist in der Sicht der USA auf dem Weg zur Zentralmacht Europas. Deutschland hingegen ist zum Problem geworden.

10. März 2003 in der Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin gehaltenen Rede.

29 Richard Swartz, Schwimmschule. Der Atlantik beginnt in Polen, in: Süddeutsche Zeitung vom 1./2. 3. 2003.

Zurzeit erscheint eine Wiederannäherung zwischen Washington und Berlin schwierig, solange Präsident Bush und Bundeskanzler Schröder regieren. Doch auf der Arbeitsebene der Ministerien könnte mehr „rhetorische Abrüstung, Zuwendung, neuer Dialog mit der amerikanischen Politik entwickelt“ werden.³⁰ Vordergründig wird die Regierung Bush auf deutsche Avancen freundlich reagieren, doch es bleibt Enttäuschung, Misstrauen und die Einschätzung dieser Bundesregierung als außenpolitisch unzuverlässiges Leichtgewicht ohne realpolitische Bodenhaftung. Umgekehrt bleibt Berlin misstrauisch gegenüber der Regierung Bush. Doch die USA brauchen Deutschland weniger, vielmehr ist Berlin auf die Unterstützung Washingtons angewiesen. Im Übrigen ist das selbstbewusste Verhalten der Regierung Bush nicht so beispiellos, wie es den Anschein hat. Im Verlauf der fünfzig Jahre deutsch-amerikanischer Beziehungen gab es heftige Meinungsverschiedenheiten. Im Zuge der diversen amerikanischen Strategiewechsel von massiver Vergeltung zur *flexible response*, in der Ostpolitik, während der Energiekrise der siebziger Jahre, im Zuge von Nixons Wirtschaftspolitik, bei der geplanten Einführung der Neutronenwaffe, in der Nachrüstungsdebatte, bei Präsident Reagans SDI-Initiative, bei seiner Abkehr von der nuklearen Abschreckungstheorie, bei der Re-Ideologisierung der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen und nicht zuletzt mit Blick auf den Vietnam-Krieg waren deutsche Regierungschefs und Außenminister wiederholt mit imperial auftretenden amerikanischen Präsidenten konfrontiert. Doch von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, von Außenminister Heinrich von Brentano bis Hans-Dietrich Genscher wurden alle Probleme professionell interessenorientiert gelöst. Dabei entstand ein hohes Gut an Vertrauensbildung. Konrad Adenauers Rat war vor allem bei Außenminister John Foster Dulles gefragt. Gegenüber der Regierung Kennedy gelang es Adenauer im Zuge der Berlin-Krisen unausgelegene amerikanische Deutschlandpläne zu verhindern. Willy Brandts Ostpolitik stieß auf Unverständnis und Kritik in Washington, wurde aber zum Vorbild für amerikanische Entspannungspolitik.³¹ Ohne die Ratifizierung der Ostverträge wäre es nicht zum amerikanisch-sowjetischen Gipfel im Mai 1972 gekommen. Hans-Dietrich Genscher gelang es nach schwierigen Verhandlungen, die Amerikaner vom Sinn der KSZE zu überzeugen. Im Frühjahr 1989 setzte er sich sogar gegen die Regierung Bush sen. durch

30 Vgl. Hans-Ulrich Jörges, Nicht ohne Amerika. Eine antizyklische Verteidigung der USA gegen Verirrungen der deutschen Seele, in: Der Stern, Nr. 15 (2003).

31 Vgl. Chr. Hacke (Anm. 24), S. 159 ff.

und verhinderte die Modernisierung der NATO-Mittelstreckenraketen in Europa, die ein problematisches Zeichen in den Ost-West-Beziehungen gesetzt und die Vereinigung Deutschlands nicht erleichtert hätte. Diese Liste deutsch-amerikanischer Kontroversen ließe sich beliebig fortsetzen, doch sie zeigt eines: Bis 1989 besaß die Bundesrepublik provinziellen Charakter, wurde aber von souveränen Regierungschefs und Außenministern professionell geführt. Heute ist die Bundesregierung formal souverän, wird aber außenpolitisch dilettantisch geführt.

Die Bundesregierung Schröder/Fischer hat Deutschlands Außenpolitik im Zuge der Irakfrage schwer beschädigt, denn sie konnte sich nicht durchsetzen. Auch hat sie die Verletzung der Menschenrechte im Irak, die Despotie, die Gefahr der Massenvernichtungswaffen und Saddam Husseins Kriegsbereitschaft geflissentlich übergangen. Ja, Bushs Forderung nach Regimewechsel wurde in Berlin kategorisch abgelehnt. Nicht „Nie wieder Krieg“, sondern „Nie wieder Diktatur und Aggression“ hätte die Erkenntnis heißen müssen, die aus der Erfahrung des nationalsozialistischen Terrors und der deutschen Entfesselung des Zweiten Weltkriegs resultiert.³²

Wer Krieg verhindern will, muss letztlich bereit sein, ihn zu führen. Darin besteht das Abschreckungsmoment, darauf beruht die Krisendiplomatie der Stärke, welche die Vereinigten Staaten als Vor-, Hegemonial-, Imperial- oder als Ordnungsmacht (wie immer man sie bezeichnen mag) auch in Zukunft praktizieren werden. Die Zukunft von Europa und der „atlantischen Zivilisation“ sowie die ihrer tragenden Institutionen wie UNO, NATO, WEU und OSZE und die Rolle des tradierten Völkerrechts sind ungewiss, doch gibt es keinen Weg zurück in die Vorkriegsordnung. Seit dem 11. September 2001, dem Afghanistan-Krieg und dem fortgesetzten Krieg gegen den Terrorismus und vor allem seit dem Sieg über Saddam Hussein sind Macht- und Selbstbewusstsein der Regierung Bush weiter angestiegen. Ihre Bereitschaft, international und regional noch stärker einzugreifen, ist entsprechend gewachsen. Auf diesem Hintergrund wäre Berlin gut beraten, folgende Erkenntnis zu berücksichtigen: Wer von der amerikanischen Hegemonie nichts wissen will, „der kann die Hoffnung auf Weltfrieden begraben“³³.

32 Vgl. Klaus Larres, Mutual Incomprehension: U. S.-German Value Gaps beyond Iraq, in: The Washington Quarterly, (Spring 2003), S. 23–42.

33 Vgl. Karl Otto Hondrich, Auf dem Weg zu einer Weltgewaltordnung. Der Irak-Krieg als Exempel: Ohne eine Hegemonialmacht kann es keinen Weltfrieden geben, in: Neue Zürcher Zeitung vom 22./23. 3. 2003.

Unilateral oder multilateral? Motive der amerikanischen Irakpolitik

I. Einleitung

Ein Gespenst geht um die Welt: die Furcht vor den Vereinigten Staaten von Amerika als Unilateralist, Imperialist und Hegemon. Washingtons Diplomatie war gescheitert: die UNO gelähmt, die NATO gespalten und die USA isoliert. Die Achse Paris–Berlin–Moskau strebte als selbst ernanntes Gegengewicht zur neuen Hypermacht den Status einer Supermacht an. Die Motive Washingtons in Bezug auf den Irak seien selbstsüchtig, kurzsichtig und vor allem gefährlich, so der Vorwurf.

Unter der Regierung von George W. Bush wurde Multilateralismus zum Schimpfwort. Zusammen, wenn möglich, allein, wenn nötig – diese alte Devise klang plötzlich gefährlich. Eine Militarisierung der amerikanischen Außenpolitik war im Gange mit neuer Zielrichtung: Präemption. Amerika allein entscheidet jetzt, wer und was eine Gefahr für seine Sicherheit darstellt. Der Regimewechsel im Irak wurde zum wichtigsten Ziel amerikanischer Außenpolitik. War diese Absicht wirklich von unilateralistischen Motiven beeinflusst? Gab es überhaupt ein Interesse an Diplomatie? Kam dem Multilateralismus in dieser Irak-Kampagne, in diesem neuen amerikanischen Weltkrieg gegen das tödliche Triumvirat aus Terroristen, Tyrannen und Technologien der Massenvernichtung keine Bedeutung zu? War die Blockade des Sicherheitsrates ein klarer Beweis eines neuen amerikanischen Unilateralismus oder eines Abschieds von der Diplomatie?

Kein Zweifel, manches, was man im Weißen Haus für diplomatisch wünschenswert erklärt hatte, konnte nicht realisiert werden, wie z. B. eine zweite Irak-Resolution der UNO, eine aktivere Zusammenarbeit mit der Türkei sowie eine friedliche Entwaffnung des Irak. Fehlerfrei war Washingtons Diplomatie aber auch nicht. Brüskierte Partner gab es viele. Neue Abgründe taten sich in Europa auf. Selten waren die transatlantischen Gemüter so gereizt wie in den Monaten vor *Iraqi Freedom*. Manche Beobachter führten dies auf einen entschlossenen, hartnäckigen Unilateralismus der Bush-Regierung zurück. Vielleicht war es sogar ein absichtliches Scheitern der Diplomatie, um die Fesseln des Multilateralismus abzuschütteln.

Es ist aber auch eine andere Deutung möglich: Ja zur Diplomatie unter neuen Vorzeichen, nein zu einer Ablehnung des Multilateralismus. Es ist aber ein Multilateralismus *American style*, nicht *European style*. Es handelt sich um einen sich weiter entwickelnden Multilateralismus, der sich aus einer alten Tradition heraus neu organisiert. Unilateralismus scheint dagegen etwas unpräzise.¹ Unipolarismus wäre zutreffender. Amerika ist sich seiner Macht, seines Einflusses und seiner Einzigartigkeit in der Welt des 21. Jahrhunderts bewusst. Eine multipolare Welt wünscht sich so mancher, auch selbstbewusste Amerikaner, und zwar als Korrektiv ihrer eigenen Übermacht. Diejenigen, die von einer wünschenswerten multipolaren Ordnung sprechen, tun sich keinen Gefallen, wenn sie dies übersehen. Unipolarismus heißt nicht Abschied von der Verantwortung oder Abschied aus einer institutionell gestützten internationalen Willensbildung. Es heißt Erkenntnis des globalen Einflusses dieses Landes und dessen multilateralistischer Quellen. Es gilt, dessen Konsequenzen zu erkennen: Multilateralismus *American Style*.

Diese politische Haltung sollte nicht verwechselt werden mit einer bewussten Ablehnung der engen Partnerschaft mit anderen Ländern. Im Gegenteil: Amerika sucht immer nach Partnern, aber nicht unter jeder Bedingung. Die Zusammenarbeit muss sich lohnen, nicht nur für die Welt, sondern auch für Amerika. So auch im Falle des irakischen Regimewechsels: Hier zeigte sich ein starker Hang zur Zusammenarbeit, gekennzeichnet durch den Stil des Präsidenten Bush, die Ereignisse des 11. September 2001 sowie die unterschiedlich entwickelten Einflussmöglichkeiten der internationalen Akteure der heutigen Welt.

II. Die weit zurückliegende Genese

Die Entscheidung, gegen den Irak Krieg zu führen, um ihn zu entwaffnen und Saddam Hussein zu ent-

Mein Dank gilt Frau Roswitha Wyrwich für ihre wertvollen Ratschläge.

¹ Vgl. dazu Stefan Fröhlich, Zwischen Multilateralismus und Unilateralismus. Eine Konstante amerikanischer Außenpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, B 25/2002.

machten, hat ihren Ursprung am Beginn der neunziger Jahre. Mit dem Krieg zur Befreiung Kuwaits und der damaligen Frage nach der Zukunft Saddams begann auch die politische Willensbildung über die Strategie seiner Entmachtung.² Ob dieser Krieg das Etikett „gewollter“ oder „angekündigter“ Krieg verdient,³ soll nicht davon ablenken, wie intensiv dieser Waffengang in den letzten Jahren diskutiert, geplant und vorbereitet wurde – nicht nur in Washington, sondern auch in der übrigen Welt. Ob die USA den Angriff auf den Irak letztendlich auch führen würden, konnte man bis zum 20. März 2003 nicht mit Sicherheit sagen.

Der „Kampfmarsch einer Idee“,⁴ wie es das „Time Magazine“ – nannte, begann bereits im August 1990, als irakische Truppen in Kuwait einzogen und Washington mit *Desert Shield/Desert Storm* antwortete. Einzelne Beobachter behaupten sogar, es handele sich hier um einen Krieg, der 1991 mit der Befreiung Kuwaits begonnen hat und im Jahre 2003 mit der Entwaffnung und Entmachtung von Saddam Hussein zu Ende geht.⁵ Eine Rückblende auf das Jahr 1990 ist auch wichtig als Vergleich.

Unter Präsident George Bush senior verlief das Diplomatische in der Tat anders als bei George W. Bush junior. Das Vorgehen des Vaters basierte auf einer breiten internationalen Zustimmung sowie der Legitimation durch die Vereinten Nationen. Grünes Licht aus dem UN-Sicherheitsrat half Bush senior, die notwendige Unterstützung vom US-Kongress zu erhalten.⁶ Bei Bush junior war es umgekehrt: Eine von beiden Parteien unterstützte Resolution des Kongresses am 2. Oktober 2002 gab ihm Rückendeckung, um auch ohne UN-Zustimmung „amerikanische Streitkräfte so einzusetzen, wie er (es) für nötig und richtig hält . . . , um die nationale Sicherheit gegen die andauernde

Bedrohung Iraks zu schützen . . . und um die relevante UN-Resolution durchzusetzen“⁷. Die internationale Unterstützung, die Bush junior suchte, bekam er aber nicht.

Es stellt sich immer wieder die Frage, warum das Weiße Haus sich nicht schon 1991 zu einem Einmarsch in Bagdad entschlossen hat. Was hat sich an den Rahmenbedingungen geändert? Was sind die Gründe dafür, dass amerikanische Truppen jetzt Bagdad kontrollieren? Die Anschläge vom 11. September 2001 auf das World Trade Center sowie das Pentagon scheinen das auslösende Moment gewesen zu sein.⁸ Mit der Zerstörung des World Trade Centers schien die angloamerikanische Irakstrategie der Abschreckung und Eindämmung ein viel höheres Risiko mit sich zu bringen, auch wenn Saddam nicht unmittelbar für die Angriffe verantwortlich gemacht werden konnte.

Zusammen mit Großbritannien und oft im Widerspruch zu den anderen Vetomächten versuchte Washington seit 1991, für eine wirksame Eindämmung und Abschreckung Iraks einzutreten und sich dafür eine ausreichende diplomatische Rückendeckung zu sichern.⁹ Mit anderen Worten: Die diplomatischen Auseinandersetzungen über den Irak fingen nicht erst nach George W. Bushs Rede vor der UNO am 12. September 2002 an oder mit den Anschlägen des 11. September. Sie existierten seit August 1990, weil sich das Problem Saddam Hussein nicht von allein lösen wollte. Mit dem 11. September veränderten sich aber die amerikanischen Motive. Die Argumente, die für einen Krieg sprachen, fanden größere Resonanz in der amerikanischen Öffentlichkeit.

III. Die Vielfalt der Motive

Die Interessen der amerikanischen Außenpolitik bestehen aus sicherheits- und wirtschaftspolitischen sowie idealistischen Motiven. Oft konkurrieren sie miteinander, was die inneren Spannungen und Widersprüche der amerikanischen Außenpolitik erklärt. Diese Interessen-Triade spielte auch bei der Entscheidung, einen Krieg gegen Irak zu führen, eine wichtige Rolle. Es handelte sich nicht um ein, sondern um viele zum Teil miteinander

2 Formal kam dieses Ziel der amerikanischen Regierung erst in einem Gesetz des US-Kongresses im September 1998 deutlich zum Ausdruck, kurz bevor die Inspektoren den Irak wegen Behinderung ihrer Arbeit verlassen mussten, und die USA und Großbritannien im Dezember 1998 mit *Desert Fox* vier Tage lang die Waffenanlagen und Führungsziele des Irak zerstörten. Die *Iraq Liberation Act* autorisierte 97 Millionen US-Dollar zur Unterstützung des Pentagons für dieses Ziel.

3 Vgl. Hans von Sponeck/Andreas Zumach, *Irak – Chronik eines gewollten Krieges. Wie die Weltöffentlichkeit manipuliert und das Völkerrecht gebrochen wird*, Köln 2003; Michael Ehrke, *Erdöl und Strategie: Zur politischen Ökonomie eines angekündigten Krieges*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2003) 1.

4 Michael Elliott/James Carney, *First Stop, Iraq*, in: *Time Magazine* vom 31. 3. 2003.

5 So der US Energie-Experte Danil Yergin: „Historians will look back someday and see this not as two wars, but as the conclusion of a 13-year-long war“, zitiert nach David von Drehle, „Bush Bets Future on Success in Iraq“, in: *Washington Post* vom 16. 3. 2003.

6 Vgl. James A. Baker, III, *The Politics of Diplomacy*, New York 1995, S. 339.

7 Joint Resolution 46 of the U. S. Congress to authorize the use of United States Armed Forces against Iraq vom 2. 10. 2002.

8 Vgl. Heinrich Kreft, *Vom Kalten zum „Grauen Krieg“ – Paradigmenwechsel in der amerikanischen Außenpolitik*, in: *APuZ*, B 25/2002.

9 Vgl. Richard Butler, *The Greatest Threat: Iraq, Weapons of Mass Destruction, and the Growing Crisis of Global Security*, New York 2000.

konkurrierende Motive, welche die USA dazu bewegten, die Auseinandersetzung mit dem Irak militärisch zu führen. Manche Beobachter meinten zwar, es sei verdächtig, dass Bush immer wieder die Motive wechselte: Mal waren es die Massenvernichtungswaffen, mal ein Verstoß gegen die Menschenrechte, mal eine Verbindung zum Terrornetz der Al Qaida; letztendlich brachte man die Demokratisierung des ganzen Nahen Ostens als Argument vor. Beim Irak trafen viele Gründe zusammen, die sich zu einer „kritischen Masse“ zusammenfügten. Sie erklären, warum der Irak anders ist als die anderen Mitglieder der „Achse des Bösen“.

Ein Motiv hätte nicht ausgereicht, um die amerikanische Öffentlichkeit und die anderen Länder von einem Angriff auf den Irak zu überzeugen, alle zusammen aber schon. Folgende Ziele wollten die USA mit ihren Verbündeten erreichen: Entmachtung und Entwaffnung, Erhaltung der territorialen Integrität, Vermeidung eines Bürgerkriegs, Beteiligung der lokalen Kräfte an der Macht, eine psychologische Verbesserung der Position Amerikas in der Region (die USA als Befreier und nicht als Besatzer) sowie die Geringhaltung der Verluste und Kosten.¹⁰ Diese Vielfalt von Interessen, Argumenten und Zielen prägte die Diskussion schon seit 1991. Der 11. September jedoch markierte einen Wendepunkt und ließ den Irak in einem anderen Licht erscheinen.¹¹

Es waren aber erst die erfolgreichen Einsätze in Afghanistan gegen Al Qaida und die Eindämmung der Konflikte zwischen Israel und den Palästinensern sowie zwischen Indien und Pakistan, welche die Argumente in eine konkrete Entscheidung münden ließen. Die endgültige Ablehnung der alten Strategie der Eindämmung und Abschreckung (mit Sanktionen und Inspektionen) betraf den einen Teil dieser Entscheidung, die Übernahme einer Strategie der Entwaffnung und Entmachtung, zur Not mit Krieg, den anderen. Amerika wollte sich nicht aus dem Persischen Golf zurückziehen, es wollte den Konflikt eskalieren

10 Vgl. die gründliche Behandlung der amerikanischen Kriegsziele (Iraq War Plans Series) durch Stratfor, eine außenpolitische Forschungseinrichtung in Austin, Texas (www.stratfor.biz).

11 Kenneth Pollack begründet die Bedeutung des 11. September folgendermaßen: „Certainly September 11 changed the public mood [and] made an invasion of Iraq possible in a way that had never been the case in the past. You could suggest that some people decided to hijack the 9/11 issue to deal with Saddam Hussein for reasons that they may have recognized had little to do with terrorism. But I [also] think that it is the case that there were a number of important Bush administration officials, perhaps including the president, who really do believe that Iraq was tied to the war on terrorism.“ Interview mit Kenneth Pollack vom 2. 5. 2003 (www.cfr.org).

lassen. Die Argumente „Amerika ist schon überfordert“, „andere Probleme haben Priorität“, die sich gegen einen Krieg richteten, wurden abgelehnt.

Wie oben angedeutet, drehte sich die Vielfalt der Motive nicht nur um die Zukunft des Irak. Der gegenwärtige Ansatz ist mehr als nur eine neue Strategie für das alte Problem Saddam. Er ist „*a battle*“, so George W. Bush am 2. Mai 2003 auf dem Flugzeugträger Abraham Lincoln, also nur ein Bestandteil eines neuen amerikanischen Engagements gegen die eigene, auch die globale Verwundbarkeit. Das „Time Magazine“ beschreibt diese Motivation wie folgt: „In truth, this war is just as much about an idea – that Iraq is but the first step in an American-led effort to make the world a safer place.“¹² Der 11. September verkleinerte die Welt, weil er Amerikas Interesse am Weltgeschehen schlagartig vergrößerte.

Für Washington sind die Brutstätten des radikalen Islams jetzt zur strategischen Sorge Nummer eins geworden. Die Quellen der terroristischen Macht, ob staatlich oder nichtstaatlich, ob finanziell oder ideologisch, ob organisatorisch oder technologisch, stehen nun im amerikanischen Fadenkreuz. Ein Sieg gegen den Irak bietet die Gelegenheit, die Landkarte des Nahen Ostens zu verändern. Washington behauptet, dass der Irak als überzeugendes Modell eines modernen arabischen Staatsgebildes dienen könnte. Al Qaida ist vielleicht die größte Terrorbedrohung, aber die Ursachen dieser Bedrohung sind allgemeinerer Natur, und die Motive des Irakfeldzugs sind hiermit verbunden.

Die Bush-Administration argumentierte, dass die Beseitigung Saddams den Frieden zwischen Israel und Palästinensern fördern würde. Inzwischen zeigen sich die Vorteile für den Friedensprozess, die ein sich demokratisierender Irak bringen könnte. Saddam unterstützte die Palästinenser sowohl finanziell als auch ideell. Ohne ihn könnten die Palästinenser und die Israelis kompromissbereiter sein.¹³

Eine Gallup-Umfrage zeigt die Gründe pro und kontra Irakkrieg (vgl. Tabellen 1 und 2). Von den Gründen, die gegen einen Krieg sprechen, unterstützen die Befragten nur zwei von neun mit 50 Prozent oder mehr: erstens, viele unschuldige Irakis würden sterben; zweitens, viele amerikanische Soldaten würden sterben. Nur 30 Prozent der Amerikaner meinten, „Hussein stellt keine . . . Bedrohung für Amerika . . . dar“, und hielten das für ein gutes Argument gegen den Krieg.

12 M. Elliott/J. Carney (Anm. 4).

13 Vgl. Michael Scott Doran, Palestine, Iraq, and American Strategy, in: Foreign Affairs, (Januar/Februar 2003).

Tabelle 1: Gründe, die für ein militärisches Vorgehen gegen den Irak sprechen

(sortiert nach „guten Gründen“)	Summe gut %	Summe schlecht %
Verhinderung des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen durch den Irak sowie von deren Weitergabe an Terroristen	85	14
Befreiung des irakischen Volkes von der Herrschaft Saddams Husseins	84	15
Die USA müssen eine Führungsrolle in der Welt übernehmen, indem sie hinter dem stehen, was sie für richtig halten	77	23
Durch den Sturz Saddams Husseins würden politische und ökonomische Reformen in der arabischen Welt unterstützt	68	27
Ölfelder im Nahen Osten wären geschützt und stabil	63	35
Gruppen, die Amerika hassen, würden von Angriffen auf die USA abgeschreckt werden	57	40
Benzinpreise in den USA wären langfristig niedriger	42	56

Quelle: Gallup-Umfrage vom 14./15. 3. 2003.

Diese Umfragen zeigen eine differenzierte Einstellung für und gegen einen Krieg. Es gibt also eine Übereinstimmung mit der publizierten Meinung und der Argumentationslinie der Regierung Bush. Diese spiegelt einen breiten Konsens wider, der auf einen langen Prozess der politischen Willensbildung zurückzuführen ist. Dieser Konsens war überparteilich (obwohl Amerikaner bei innenpolitischen Fragen viel mehr gespalten sind). In der Außenpolitik waren zwar mehr Demokraten als Republikaner gegen Bushs Kriegspläne, aber viele Demokraten, ob Wähler oder ehemalige Regierungsmitglieder, unterstützten eine militärische Entscheidung gegen den Irak. Nur so erklären sich die Umfragewerte für den Präsidenten, die über Monate bei 70 Prozent und darüber lagen.

IV. Macht und Ordnung in einer neuen Welt

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts scheint es, als ob das 20. Jahrhundert nicht das einzige amerikanische

Tabelle 2: Gründe, die gegen ein militärisches Vorgehen gegen den Irak sprechen

(sortiert nach „guten Gründen“)	Summe gut %	Summe schlecht %
Viele unschuldige Irakis würden sterben	57	40
Viele amerikanische Soldaten würden sterben	50	46
Den Waffeninspektionen der Vereinten Nationen sollte mehr Zeit gegeben werden	48	49
Es gibt dringendere Probleme als die Situation im Irak	45	54
Irak würde Massenvernichtungswaffen gegen vorrückende US-Truppen einsetzen	45	51
Allein durch die UN-Waffeninspektoren könnten die Probleme im Irak gelöst werden	42	53
Es würde weitere terroristische Anschläge gegen die USA geben	39	58
Der Rest der Welt würde die USA negativer sehen	37	60
Saddam Hussein stellt gegenwärtig keine direkte Bedrohung für die USA dar	30	67

Quelle: Gallup-Umfrage vom 14./15. 3. 2003.

Jahrhundert gewesen ist.¹⁴ Amerikaner sind sich ihres Einflusses in der Welt bewusst und überzeugt, dass diese Macht verpflichtet. Einerseits bringt Macht Verantwortung, andererseits erzeugt sie aber nicht nur Respekt, sondern auch Groll (*resentment*), wie Außenminister Colin Powell sagte.¹⁵

Amerikas selbstbewusster Umgang mit der eigenen Macht ist nicht neu. Neu ist jedoch Amerikas Definition der internationalen Ordnung. Seien es die konstituierenden Elemente, die Bedrohungen oder die Rolle Amerikas in dieser Ordnung – die Amerikaner sind überzeugt, dass eine Zeitenwende ähnlich der späten vierziger Jahre im Gange ist.¹⁶ Es gab das Irak-Problem zwar schon lange, aber seine Bedeutung wuchs in den neunzi-

14 Vgl. Fareed Zakaria, *The Arrogant Empire*, in: *Newsweek* vom 24. 3. 2003.

15 Vgl. Interview mit Colin Powell, in: *US News and World Report* vom 26. 4. 2003 (www.usnews.com).

16 Auch wegen ihres Titels sind die Memoiren von Dean Acheson, Außenminister unter Präsident Harry Truman von 1949 bis 1953, wieder in aller Munde. Dean Acheson, *Present at the Creation: My Years in the State Department*, New York 1987.

ger Jahren auch durch Amerikas veränderte Sichtweise. Nach dem 11. September schien die Gefahr, dass Saddam sich die neuen globalen Netzwerke des internationalen Terrorismus zu Nutze machen könnte, gewachsen zu sein.

Eine schmerzhaft erfahrene Verwundbarkeit und die neuen Gestaltungsmöglichkeiten (und Verantwortung) prägen die heutige Außenpolitik Amerikas. Während der „*Roaring Nineties*“ galt es, die Gefahren der Welt fern zu halten. Eindämmung und Abschreckung charakterisierten mehr als nur die Irakpolitik der USA. Seit dem 11. September sind diese Strategien nicht mehr ausreichend, sie sind zu defensiv. „We cannot stand by and do nothing while dangers gather“¹⁷, sagte Präsident Bush.

Heute leben wir in einer „*With-us-or-against-us*“-Welt, weil „wir“ es jetzt sind, welche die globale Gefahr bekämpfen, und weil diejenigen, welche sie nicht bekämpfen, sie indirekt unterstützen. Es gibt keine Neutralität, man kann sich aus diesem Kampf nicht heraushalten, meint nicht nur Präsident Bush. Friedliche Koexistenz mit Terroristen und Massenvernichtungswaffen kann es nicht geben. Eine schrumpfende Welt macht die Duldung von Terroristen und ihrer Unterstützungsnetzwerke zu einem Akt der Beihilfe, man haftet mit. Die USA wollen das „*with us*“ sehr flexibel gestalten. Jeder Staat kann seinen Beitrag entweder öffentlich oder verdeckt leisten. Ist ein bestimmter Auftrag nicht zu unterstützen, kann man sich auch nicht beteiligen. Diese Flexibilität ist Teil der Rumsfeld-Doktrin: Der Auftrag bestimmt die Koalition. Man könnte es auch konstruktive Enthaltung nennen.

„Mit uns oder gegen uns“ bedeutet nicht Unilateralismus, sondern eher einen aggressiven Multilateralismus. Diese „Mit-uns“-Strategie könnte sich nach Ansicht der Bush-Regierung auf folgende außenpolitische Ziele beziehen:

- die Förderung von Menschenwürde;
- die Stärkung der Bündnisse, um globalen Terrorismus und Angriffe gegen die USA und deren Freunde abzuwehren;
- die Kooperation mit anderen Staaten, um regionale Konflikte zu entschärfen;
- die Feinde der USA davon abhalten, Amerika oder seine Verbündeten und Freunde mit Massenvernichtungswaffen zu bedrohen;
- eine neue Ära des globalen ökonomischen Wachstums durch freie Märkte und freien Handel zu setzen;

17 Präsident Bush vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 12. 9. 2002 (www.whitehouse.gov).

- die Förderung der gesellschaftlichen Entwicklung durch Öffnung der Gesellschaften und den Aufbau einer Infrastruktur der Demokratie;
- die Entwicklung von gemeinsamen Zielen für ein kooperatives Handeln mit anderen wichtigen Zentren globaler Macht;
- den Umbau der nationalen Sicherheitsinstitutionen der USA, um den Herausforderungen und Möglichkeiten des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden.¹⁸

Diese Ziele sind alle in der *National Security Strategy* (NSS) vom September 2002 genannt, die von manchem Beobachter auf eine Doktrin der Präemption und des Alleingangs reduziert wird. Amerika will dieser Strategie zufolge die internationalen Organisationen bewegen, die internationale Zusammenarbeit zu fördern. NSS zeigt aber auch die Bereitschaft, allein zu handeln. Dies ist auch ein Paradox der amerikanischen Macht.¹⁹

V. Der Multilateralismus der Entscheidungsfindung

Die Motive des amerikanischen Multilateralismus liegen in der Förderung der eigenen Sicherheit, der demokratischen Ideale und des Wohlstands. Im Allgemeinen streben die Vereinigten Staaten nach internationaler Zusammenarbeit, um Legitimation und Wirksamkeit ihrer außenpolitischen Strategien zu erhöhen, um die internationale Staatenwelt zu beeinflussen.²⁰ Der Multilateralismus beruht auf dem amerikanischen Interesse und der amerikanischen Identität, so auch die Diplomatie während der Irakpolitik.

Schon zu Beginn des Krieges gegen das Taliban-Regime gelangte auch der Irak ins Fadenkreuz der Terrorbekämpfung, indem Bush schon in seinen ersten Äußerungen nach den Angriffen die Tatsache unterstrich, dass Staaten und Regierungen, die Terrororganisationen Unterschlupf gewähren, zur Verantwortung gezogen würden – „mit uns oder mit den Terroristen“²¹. Bundeskanzler Gerhard Schröder wusste von Amerikas Interesse am Irak und sagte den USA in seiner Regierungserklärung vom

18 Vgl. The National Security Strategy vom September 2002 (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>).

19 Vgl. Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, New York 2002.

20 Vgl. Andrew B. Denison, *Shades of Multilateralism: U.S. Perspectives on Europe's Role in the War on Terrorism*, ZEI Discussion Paper, C 106, 2002, Zentrum für europäische Integrationsstudien (www.zei.de).

21 Präsident Bush vor beiden Kammern des amerikanischen Kongresses am 20. 9. 2001.

19. September 2001 sowohl die „uneingeschränkte Solidarität“ im Kampf gegen den Terror zu, warnte aber auch vor „Abenteuern“ (Irakkrieg).²²

Die „Koalition gegen den Terror“ umfasste eine große Anzahl von Staaten, doch nahm die Zusammenarbeit bereits während des Afghanistan-Feldzugs von *Enduring Freedom* ab, während die Sorgen wuchsen. Die Bekämpfung staatenloser Terroristen ist politisch nicht besonders problematisch, vor allem, wenn sie im eigenen Land aktiv sind. Doch ist die Bekämpfung von Staaten, die Terroristen unterstützen, schwieriger – auch wenn die Indizien so eindeutig sind wie bei den Taliban und Al Qaida. Diese Vorgangsweise verstößt nämlich gegen die Souveränität und könnte als „Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören“²³, verstanden werden.

Schon vor dem Angriff auf Afghanistan wussten einige Staaten der Antiterror-Koalition, dass der Irak als nächstes Land angegriffen werden würde, vor allem wenn das Taliban-Regime schnell gestürzt würde. Einige einflussreiche Amerikaner, einschließlich führender Repräsentanten der Regierung Bush wie der stellvertretende Verteidigungsminister Paul Wolfowitz, wollten schon direkt nach den Angriffen des 11. September den Irak in den Mittelpunkt des amerikanischen Interesses rücken. Andere wie Colin Powell warnten davor, zuviel gleichzeitig zu beginnen, und vor allem davor, die Koalition um *Enduring Freedom* überzustapazieren. Die Befürworter der „Irak-zuerst“-Strategie kamen vorerst nicht zum Zuge, so Bob Woodward in seiner Darstellung der Entscheidungsfindung der Bush-Regierung in den zwölf Monaten nach dem 11. September.²⁴ Der Irak gewann aber im Frühjahr 2002 an Bedeutung. Afghanistan war weitgehend von Al Qaida und den Taliban befreit, die Streitkräfte Indiens und Pakistans demobilisierten, der israelische Einmarsch in den autonomen Gebieten der Palästinenser war zwar nicht beendet, aber niemand nahm Notiz davon, und, *last but not least*, die gefürchteten Folgeanschläge des 11. September waren ausgeblieben. Die Zeit war also gekommen, Irak ins Visier zu nehmen.

In den ersten Monaten nach dem 11. September antwortete Bush auf Fragen zum Irak nach der Devise, Irak sei zwar ein Problem, aber er sei „ein geduldiger Mann“. Die Ernsthaftigkeit des Irak-problems und seiner unmittelbaren Verbindung

zur Gefahr des Terrorismus kam zum ersten Mal in Bushs Rede über die „Achse des Bösen“ im Januar 2002 zur Sprache.²⁵ Die Wortwahl dieser Rede zur „Lage der Union“ war nicht unbedingt auf die Gepflogenheiten der internationalen Diplomatie zugeschnitten, sondern eher für den einfachen Mann in Iowa geschrieben. Befürchtungen aus dem Ausland veranlassten einige Bush-Berater dazu, die Bedeutung dieser Passage herunterzuspielen. Das Gesagte war aber in der Welt, und die „Achse des Bösen“ blieb allgegenwärtig.

Durch seinen Umgang mit dem 11. September hatte Präsident Bush politisches Kapital gewonnen. Aufgrund dieser Unterstützung für den Präsidenten lehnte das Weiße Haus eine grundlegende Annahme ab, die seit 1991 herrschte: Das amerikanische Volk würde keinen Krieg zur Entmachtung Saddam Husseins mittragen. Ab März oder April 2002, so die Berichterstattung,²⁶ waren George Bush und Dick Cheney entschlossen, den Irak zu attackieren, und zwar nicht nur mit „*smart sanctions*“. Im Krieg gegen den Terror gab es seit dieser Zeit eine neue Stoßrichtung: das Regime in Bagdad. Die Frage war nicht mehr „ob“, sondern „wie“ und „wann“.

Das „Wie“ – sowohl militärisch als auch diplomatisch – wurde in den folgenden Monaten in Washington heftig diskutiert. Cheney's Reise in die arabischen Hauptstädte im März 2002 konnte als Initialzündung der Anti-Irakkampagne verstanden werden. Sie belegte aber auch die bevorstehenden Schwierigkeiten für Amerika, insbesondere die Bedeutung einer Nahostinitiative des Weißen Hauses für die Araber.²⁷ Diese wollten keinen Krieg mit dem Irak, sondern Frieden zwischen Israel und den Palästinensern. Gegen Bagdad zu marschieren, während in den besetzten Gebieten täglich blutige Kämpfe stattfanden, versprach nichts Gutes. Mit einem Einmarsch in den Irak zu warten, bis Israelis und Palästinenser friedlich nebeneinander lebten, schien aber auch deshalb unmöglich, weil Saddam immer wieder Öl ins Feuer der Intifada goss. Bis Juni hatte sich die Lage in Israel stabilisiert, nicht zuletzt aufgrund diplomatischer Initiativen der USA wie die Aufstellung des Quartetts – bestehend aus USA, Russland, UNO und EU – und Bushs Nahostrede vom 24. Juni 2002, in der er auch die Israelis zur Zurückhaltung mahnte.²⁸

25 George W. Bush, State of the Union Address vom 29. 1. 2002.

26 Jim Hoagland, How We Got Here, in: Washington Post vom 21. 3. 2003; B. Woodward (Anm. 24); M. Elliott/J. Carney (Anm. 4).

27 Vgl. Americas new posture, in: The Economist vom 13. 3. 2002.

28 Vgl. Bush calls for New Palestinian Leadership vom 24. Juni 2002 (www.whitehouse.gov).

22 Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder vor dem Deutschen Bundestag zu den Anschlägen in den USA, Berlin, 19. 9. 2001.

23 Artikel II, § 7, Charta der Vereinten Nationen.

24 Bob Woodward, Bush at War, New York 2002.

In dieser Zeit fanden die Debatten über den Irak oft hinter verschlossenen Türen statt. In die Öffentlichkeit gelangte die Irakfrage durch die Senatsanhörungen Ende Juli 2002. Die Frage um die internationale Legitimität einer Intervention spielte eine dominante Rolle bei diesen Anhörungen.²⁹ Zahlreiche außenpolitische Experten aus der Regierung von George Bush senior – wie sein damaliger Sicherheitsberater Brent Scowcroft – meldeten Bedenken gegenüber den großen, vor allem diplomatischen Problemen an, die ein Alleingang gegen den Irak verursachen könnte.³⁰ Während das Weiße Haus versuchte, die internen Debatten über das Wie und Wann hinter verschlossenen Türen zu halten, schien die Bush-Politik an Schwung zu verlieren.³¹ Der Sommer 2002 war die Zeit der Kritiker.³² Pläne, mit 20 000 bis 30 000 Spezialkräften Saddam in einer Art Afghanistan II zu stürzen, wurden heftig kritisiert und schließlich verworfen.

Eine größere Expeditionsmacht erforderte allerdings intensive Zusammenarbeit mit sehr sensiblen Anrainerstaaten. Diplomatisch begann der Streit über die Rolle der UNO, deren Entscheidungen wiederum Saudi-Arabien, Jordanien und die Türkei beeinflussen würden. Colin Powell gelang es (beim gemeinsamen Abendessen mit George W. Bush und Condoleezza Rice im Weißen Haus am 5. August 2002), den Präsidenten davon zu überzeugen, den Weg der UNO zu gehen und eine Koalition gegen den Irak aufzubauen, um dadurch zusätzliche Legitimation zu erhalten. Vizepräsident Cheney verfolgte aber eine andere Linie, welche die UNO als eine Sackgasse ansah. In seiner Rede vor US-Veteranen in Nashville betonte Cheney die Notwendigkeit eines Vorgehens mit bisher nicht gekannter Deutlichkeit.³³ Er betonte die Gefahren, welche durch die UNO und neue Inspektionen entstehen würden – trotz oder gerade wegen Bushs Entscheidung, in der Irakfrage den Weg über die UNO zu gehen.

Umso mehr beeindruckte Bush die Weltöffentlichkeit mit seiner Rede vom 12. September 2002 vor der UNO-Vollversammlung. Sie wurde als Sieg der

Diplomatie und der Multilateralisten interpretiert. Bush ging aber nicht nur zur UNO mit dem Wunsch nach internationaler Zusammenarbeit, sondern er bot auch einen Deal an, um eine weitere UN-Resolution durchzusetzen: Er würde in einem solchen Fall von der Forderung nach Entmachtung Saddams Abstand nehmen und sich mit der Entwaffnung des Irak (allerdings *American style*) zufrieden geben.³⁴ Dies war kein selbstloser Akt, sondern eine multilateralistische Betrachtung der amerikanischen Interessen – auch eine klare Bestätigung des innenpolitischen Imperativs des Multilateralismus. Meinungsumfragen zeigten, wie wichtig die Zustimmung der demokratischen Partner, wenn nicht der UNO selbst, für die Unterstützung einer militärischen Intervention war. Bushs Gang zur UNO versprach diese Art der Unterstützung gegen den Irak. Der Bush-Rede folgten Wochen zähen Verhandels, bevor der UN-Sicherheitsrat am 8. November 2002 der Resolution 1441 einstimmig zustimmte. Die innenpolitische Unterstützung für Bushs Kurs war groß: Der Kongress verabschiedete am 2. Oktober 2002 eine Erklärung zur Unterstützung des Präsidenten und seiner Strategie, zur Not auch ohne die Zustimmung der UNO gegen den Irak vorzugehen. Darüber hinaus stimmten in den Wahlen vom 5. November 2002 die Amerikaner mehrheitlich für Bushs republikanische Partei, was ihr die Mehrheit im US-Senat einbrachte. Dieses Ergebnis sollte auch Amerikas Position in der UNO stärken.

Die UN-Resolution 1441 wich den wirklichen Streitfragen aus, erhöhte aber das amerikanische Selbstvertrauen, dass der UN-Sicherheitsrat auch für eine Autorisierung „aller notwendigen Mittel“ zu gewinnen sei. Mit der Übergabe des 13 000 Seiten umfassenden Berichts des Irak über seine Waffenprogramme, in dem nichts über die Zerstörung der von der UNO dokumentierten Bestände von Sarin VX, anderer Chemiewaffen sowie Milzbrand enthalten war, wuchs Washingtons Misstrauen gegen die UNO.

Die sich anschließenden Inspektionen lenkten von dem unzureichenden Bericht ab. Die Berichte der Inspektoren zogen die Aufmerksamkeit auf sich, ohne eine eindeutige Botschaft zu übermitteln. Für die USA und Großbritannien sowie einige andere Staaten zeigten die Inspektionen, dass sich Saddam weiter in einem „*material breach*“ befand und mehr Zeit der Sache nicht dienlich sein würde. Für andere waren die Inspektionen und die durch sie gewonnenen Erkenntnisse Beweis dafür, dass sie ihren Auftrag erfüllten, aber mehr Zeit bräuchten.

29 Vgl. A debate begins but it will remain a phony war until the White House becomes involved, in: *Economist* vom 22. 8. 2002.

30 Vgl. Todd S. Purdum/Patrick E. Tyler, Top Republicans Break With Bush on Iraq Strategy, in: *New York Times* vom 16. 8. 2002.

31 Vgl. Robert A. Levine, Despite the war talk, Bush is unlikely to attack Iraq, in: *International Herald Tribune* vom 21. 8. 2002.

32 Vgl. The Iraq Debate Continues, in: *The Washington Post* vom 18. 8. 2002.

33 Vgl. Dick Cheney, Remarks by the Vice President to the Veterans of Foreign Wars 103rd National Convention, Nashville, Tennessee, 26. 8. 2002.

34 Präsident George W. Bush vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen, 12. 9. 2002 (www.whitehouse.gov).

Die enge Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich, gestärkt durch den 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags, hat Washington sicher überrascht. Dass beide Staaten auch Moskau überzeugen konnten, machte die Angelegenheit für die USA komplizierter. Martin Indyk, Nahostexperte des Brookings Instituts, meinte sogar, dass Moskaus Position die entscheidende war: Hätte Amerika Russland gewinnen können, wäre Frankreich isoliert gewesen, da China dann nicht von seinem Vetorecht Gebrauch gemacht hätte.³⁵ So aber konnte der UN-Sicherheitsrat blockieren, und Washington und London waren aufs Peinlichste blamiert.³⁶

Die UNO bietet nicht das einzige Forum für Multilateralismus. Die *Iraqi Freedom*-Koalition zeigte sich als altes Gespann mit neuen Mitgliedern. Unter den Europäern war der Bruch mit Deutschland beispiellos, dafür gab es aber Unterstützung aus anderen Teilen Europas, wie das Beispiel Spaniens und Italiens oder der vielen neuen osteuropäischen Mitglieder der NATO zeigte. Die Verweigerungshaltung der Türkei stellte ein besonderes Problem dar, aber die Amerikaner nahmen dies vorerst hin, ohne den Druck auf Ankara zu erhöhen. Letztendlich wäre *Iraqi Freedom* ohne die Unterstützung durch den britischen Premierminister Tony Blair nicht möglich gewesen.³⁷

In der arabischen Welt war die Unterstützung weniger deutlich als bei der Befreiung Kuwaits 1991, aber dennoch stand mancher Staat der Region hinter Washington. Syrien war nicht dabei, dafür aber Jordanien, ein besonders wichtiger Partner auch in Bezug auf Israel und die Palästinenser. Saudi-Arabien war zurückhaltend, leistete aber mehr Unterstützung als Widerstand.³⁸ In Asien, wo die Sorgen über Nordkoreas Atomprogramm die Bedeutung der Beziehungen zu den USA erhöht hat, kam Unterstützung aus Japan und Südkorea. Traditionelle Hilfe bekamen die USA aus Australien.

Am Ende dieser Irakdiplomatie zeigten sich manche Amerikaner der UNO gegenüber noch skeptischer als zuvor.³⁹ Viele Amerikaner wussten aber auch, wie ablehnend der größte Teil der Welt ihren

Kriegsplänen gegenüberstand. Dies erklärt auch die breite, fast reflexartige Beteuerung der Notwendigkeit, zur internationalen Zusammenarbeit zurückzukehren, um den Irak wieder aufzubauen und den internationalen Ruf der USA in der Welt zu verbessern.⁴⁰

Viele Beobachter vertreten die Ansicht, dass sowohl die Diplomatie als auch die Überzeugungsarbeit hätten besser sein können.⁴¹ Historisch gesehen ist der Einsatz diplomatischer Mittel, die UNO zu gewinnen, beeindruckend. Selten hat die UNO so intensiv über die Frage von Krieg und Frieden debattiert. Trotz Amerikas großer Macht war Präsident Bush bereit, einen hohen Preis zu zahlen, um die UNO und die internationale Gemeinschaft für seine Politik zu gewinnen.

Kann diese Diplomatie als Unilateralismus oder als Multilateralismus „*American style*“ bezeichnet werden? Oft handelt es sich um eine Definitionsfrage. Angenommen, Amerika sei nicht beeinflussbar, sondern verträte eine Position des Allein-gegen-die-Welt, so ergäbe eine Zusammenarbeit wenig Sinn. Der Aufbau einer Gegenmacht böte die einzige Möglichkeit des Umgangs mit amerikanischer Macht. Ist Zusammenarbeit aber möglich, bietet Partnerschaft die Gelegenheit, die Synergien der Unterschiede wahrzunehmen. Die redundante Gegenmacht, die zwar Autonomie verspricht, aber mit enormen Kosten und nicht unbedingt mit mehr Einfluss verbunden ist, bleibt in diesem Fall die zweitbeste Lösung.

Zu behaupten, das konstituierende Merkmal amerikanischer Irakpolitik seien Unilateralismus, Imperialismus oder Hegemonie gewesen, ist, zumindest historisch betrachtet, wenig hilfreich. Spräche man von Amerika als Multilateralisten in einer unipolaren Welt, käme man der Sache ein Stück näher. Amerika spielt eine Rolle im Persischen Golf, die kein anderer Staat übernehmen kann. Die relativen Einflussmöglichkeiten der USA in der arabischen Welt sollte man nicht übersehen, aber auch nicht die der anderen Staaten. Eine Ordnung des institutionalisierten Multilateralismus mag auch im amerikanischen Interesse sein. Dies gilt beim Wiederaufbau des Irak und der Etablierung einer friedlicheren Ordnung im Nahen Osten. Sucht man ein multilaterale Welt, dann muss man sich auch mit einem Multilateralismus „*American style*“ abfinden können.

35 Vgl. Martin Indyk, *We Forgot the Russians*, in: *Washington Post* vom 23. 3. 2003.

36 Vgl. Michael J. Glennon, *Why the Security Council Failed*, in: *Foreign Affairs*, (Mai/Juni 2003).

37 Vgl. Britain, America and Iraq: Blair's big risk, in: *Economist* vom 5. 9. 2002; Glenn Frankel, *Blair's Policies Driven By International Vision*, in: *Washington Post* vom 3. 4. 2003.

38 Vgl. Dennis Ross, *The Arab Coalition*, in: *Wall Street Journal* vom 20. 3. 2003.

39 Vgl. Pew Research Center for People and the Press (www.people-press.org).

40 Vgl. Joseph R. Biden Jr./Chuck Hagel (US-Senatoren), *Winning the Peace*, in: *Washington Post* vom 6. 4. 2003; Robert Kagan, *Resisting Superpowerful Temptations*, in: *Washington Post* vom 9. 4. 2003.

Medien und öffentliche Meinung im Irakkrieg

I. Kriegsberichterstattung als Kontextbedingung von Außenpolitik

Es ist keine militärische Aktion bekannt, die in ähnlich hohem Maße detailliert und zeitnah der Weltöffentlichkeit vermittelt wurde wie der dritte Golfkrieg.¹ Seit dem Vietnam-Krieg hat es keine derart unmittelbare amerikanische Kriegsberichterstattung gegeben. Die amerikanische Regierung hat alles getan, um Fehler der neunziger Jahre im Bereich der Transparenz für die Öffentlichkeit nicht zu wiederholen. Das damalige Vorgehen wurde in den europäischen Medien im Kontext des neuerlichen Eingreifens gegen den Irak auch immer wieder reflektiert und die US-Regierung unter den Generalverdacht der Manipulation gestellt.²

Gleichzeitig haben in Europa – und vor allem in Deutschland – die Selbstreflexion der Medien und die „Berichterstattung über Berichterstattung“ ungeahnte Ausmaße erreicht. Als ob in Friedenszeiten vom Fernsehen nur absolute Wahrheiten zu erwarten wären – und in Ermangelung brauchbarer Bilder und Informationen –, wurde ein permanenter Zweifel am eigenen Tun artikuliert. Beinahe 80 Prozent der Äußerungen der Fernseh-Moderatorin Anne Will (ARD) zwischen dem 20. März 2003 und 2. April 2003 in Bezug auf den Irak-Konflikt sind Vermutungen und Spekulationen über Hintergründe gewesen.³

Diese Form der Mediennabelschau verdeckt letztlich die Tatsache, dass die Kriegsberichterstattung für sich genommen ein irrelevanter Faktor im Kriegsgeschehen ist. Sie gewinnt Bedeutung erst durch ihre Kontextfunktion für das Handeln der Krieg führenden Parteien.⁴

1 Mehrmals sind durch amerikanische Journalisten Stellen „versehentlich“ der Öffentlichkeit bekannt gemacht worden, die Nutzung von Journalistentelefonen mit GPS musste untersagt werden.

2 Vgl. z. B. den NDR-Beitrag „Lügen für den Krieg“ vom 6. Februar 2003 (http://www.ndrtv.de/panorama/20030206/kriegs_luegen.html).

3 Siehe vergleichende Studie des internationalen Forschungsinstituts Medien Tenor: Medientenor, Studie Berichterstattung über den Irak-Konflikt, April 2003 (http://medientenor.de/aktuelles/irak_030413_internet/sld006.htm).

4 Vgl. Naveh Chanan, The Role of the Media in Foreign Policy Decision-Making, in: Conflict & Communication, 1(2002) 2 (http://www.cco.regener-online.de/2002_2/pdf_2002_2/naveh.pdf).

Das Handeln ist durch drei verschiedene Dimensionen bedingt:

- Zum Ersten durch den Bezug zwischen den *Medien und den Regierungen*: Wie sehr kann die Medienberichterstattung regierungsseitig im Sinne der eigenen Kriegsziele gesteuert werden? Wie sehr übernehmen die Medien durch „*Framing*“ und „*Priming*“⁵ Bewertungsmuster der politischen Akteure, wie sehr sind sie angewiesen auf Bilder und Informationen, die im Kriegsverlauf durch die Krieg führenden Parteien bereitgestellt werden?
- Zum Zweiten durch den Bezug zwischen *Medien und Öffentlichkeit*: Kann – vor allem im Vorfeld – Zustimmung zum Krieg in der Bevölkerung, der eigenen und jener der Alliierten, erzeugt und dauerhaft aufrechterhalten werden? Welche Bedrohungsvorstellungen in der Bevölkerung sind dominant, aufgrund derer eine Kriegführung gerechtfertigt erscheint?
- Zum Dritten steht in Frage, in welchem Maße *Regierungshandeln und öffentliche Meinung* verknüpft sind. Wie sehr müssen Regierungen auf Veränderungen der öffentlichen Meinung reagieren? Diese Empfindlichkeit gegenüber den eigenen Öffentlichkeiten ist in demokratischen Systemen extrem ausgeprägt.⁶ Es macht sie aber gleichzeitig auch anfälliger für die Propagandaaktivitäten der gegnerischen Parteien.

Es scheint heute aufgrund der zunehmenden Beschleunigung und Globalisierung der Kommunikation, die die Grenzen für Beeinflussung durch gegnerische Desinformationskampagnen durchlässiger macht, beinahe unausweichlich, den „Informationskrieg“ mit neuer Dringlichkeit zum Thema zu machen, um eigene Ziele und Ressourcen nicht zu gefährden. Vor allem die Tatsache, dass gegne-

5 Durch „*Framing*“ werden Themen in einen bestimmten Interpretationsrahmen gestellt, um eine Meinungsbildung zu beeinflussen; beim „*Priming*“ steuern Medien das Rezipientenurteil nicht durch direkte Aussagen über Politiker, sondern dadurch, dass sie bestimmte Themen in den Mittelpunkt stellen (Agenda-Setting), Vgl. Shanto Iyengar/Adam Simon, News Coverage of the Gulf Crisis and Public Opinion. A Study of Agenda-Setting, Priming, and Framing, in: Communication Research, 20 (1993) 3, S. 365–383.

6 Vgl. Brigitte Nacos/Robert Y. Shapiro/Pierangelo Isernia (Hrsg.), Foreign Policy Decisionmaking in a Glass House: Mass Media, Public Opinion, and American and European Foreign Policy in the 21st Century, Lanham 2000.

rische Parteien in neuerer Zeit über bessere Instrumente verfügen, schneller eigene Bilder zu liefern und damit einen alternativen Interpretationsrahmen vorzugeben (*Al-Dschazira-Effekt*), hat bewusst gemacht, dass die westlich-amerikanische Bilderhoheit im Konfliktfall heute stärker zur Disposition steht denn je. Die meisten Staaten (vor allem aber die USA und Großbritannien) sehen deswegen heute in der „Public-Affairs“-PR einen inhärenten Bestandteil von Außenpolitik und militärischer Doktrin.⁷ Aber in welchem Bezug stehen angesichts des neuen globalen Kommunikationsraumes die Propaganda an der Heimatfront sowie in verbündeten Staaten (als Teil der Defensiven Informationsoperationen) und der „Informationskrieg“ gegenüber dem Gegner, dem ja ganz eigene Desinformations- und Abschreckungsziele zugrunde liegen (Offensive Informationsoperationen)?⁸ Dem heute klar formulierten Anspruch des US-Militärs, unterschiedslos die alleinige „Informationsinitiative zu erringen und zu erhalten“ sowie zu verhindern, dass amerikanische Medien sich möglicherweise gegnerischer Informationsquellen bedienen,⁹ steht entgegen, dass es in demokratischen Staaten auch im Kriegsfall Möglichkeiten geben muss, den Krieg, seine Begründungen und Folgen zumindest im Nachhinein politisch zu bewerten.

II. Regierung und Medien

Die Kritik am Medien-Pool-Verfahren insbesondere im Golfkrieg 1991¹⁰ sowie das beinahe völlige Fehlen eines direkten Zuganges im Falle Kosovo und Afghanistan hatten dazu geführt, dass die Medienöffentlichkeit so gut wie vollständig von direkter Information über das Kampfgeschehen abgeschnitten war. Der Informationsfluss wurde allein durch die Pressekonferenzen der Krieg führenden Parteien gesteuert, die von den US-Militärs dazu gelieferten Bilder hatten die Anmutung von Computersimulationen. Zunehmend wurden sogar von militärischer Seite das Fehlen einer

unmittelbaren Identifikationsmöglichkeit mit den Soldaten („Personalisierung“) und die einhergehende „Virtualisierung“ des Krieges kritisiert.¹¹ Diverse ungeschickte Aktionen der Kriegsvorbereitungs-PR 1990/91 hatten zudem der internationalen Zustimmung zu den Interventionen ex post in hohem Maße geschadet und zu nachhaltigen Glaubwürdigkeitsverlusten amerikanischer Interventionspolitik geführt.¹² Es wurde erkannt, dass Fehler in der „Public-Affairs“-Strategie die Glaubwürdigkeit in Bezug auf die nationalen Medien nachhaltig stören können; so warnt auch die neue Informationsdoktrin der Air Force: „Desinformationsoperationen sollten nicht bewusst auf die amerikanische Öffentlichkeit, den Kongress oder die Medien gerichtet sein . . . , um nicht die Glaubwürdigkeit der *Public-Affairs*-Operationen in den nationalen Medien zu unterminieren.“¹³

Aufgrund der bereits bestehenden Disposition der amerikanischen öffentlichen Meinung, einen langen „Krieg gegen den Terror“ zu führen, konnte die amerikanische Regierung das „*Response Shaping*“ nutzen, um eine bereits vorhandene Mobilisierung der Amerikaner für einen Konflikt zu kanalisieren: Es wurde daher im Vorfeld wenig Mühe aufgewandt, die Notwendigkeit einer Intervention im Irak überzeugend zu begründen bzw. bei einer Argumentation zu bleiben und diese nachhaltig durch Fakten zu belegen. Im Verlauf der Debatte um den Militäreinsatz wurden nacheinander verschiedene Argumentationsstrategien „getestet“: Zunächst sollte es darum gehen, eine Verbindung zwischen Al Qaida und dem Saddam-Regime aufzudecken, die ein einseitiges Vorgehen der amerikanischen Regierung gerechtfertigt hätte. Anschließend wurde das Problem der Proliferation, der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen, und die Entwaffnung Saddams ins Zentrum der Debatte gestellt, der „Regimewechsel“ trat in den Hintergrund. Dann wieder sprach die Administration vom *Nation-Building* und der Demokratisierung des arabischen Raums. In einem letzten Schritt präsentierte sich Bush als Retter einer handlungsfähigen UNO, als er das gemeinsame Vorgehen als einen Fall für die Durchsetzung der Friedensinteressen der gesamten Welt darstellte.¹⁴

7 Vgl. z. B. Joint Chiefs of Staff, Joint Doctrine for Information Operations, Joint Pub 3–13, 9. Oktober 1998 (http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp3_13.pdf). Vgl. ferner Informationsdoktrin der amerikanischen Luftwaffe: United States Air Force, Information Operations, Air Force Doctrine Document 2–5, 4. Januar 2002 (http://www.dtic.mil/doctrine/jel/service_pubs/afdd2_5.pdf).

8 Vgl. Offensive Counterinformation Operations (OCI), Defensive Counterinformation Operations (DCI)

9 Vgl. United States Air Force (Anm. 7), S. 27.

10 Seit dem Vietnam-Krieg werden Journalisten in Gruppen zusammengefasst, die von Militärs angeführt werden. Die Berichterstattung unterliegt der militärischen Zensur, häufig besteht keinerlei Zugang zum Kampfgeschehen.

11 Vgl. Thom Shanker, Pentagon Says It Will Give Journalists Access to Frontline War Units, in: New York Times vom 28. 12. 2002, S. 10.

12 Für eine einschlägige Hintergrundreportage zur Kriegs-PR durch die Firma Hill & Knowlton sowie das damalige Verfahren der Bildung von Medien-Pools vgl. John R. MacArthur, Die Schlacht der Lügen. Wie die USA den Golfkrieg verkauften, München 1993. Vgl. auch allgemeiner: John E. Mueller, Policy and Opinion in the Gulf War, Chicago 1994.

13 United States Air Force (Anm. 7), S. 17.

14 Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 12. 9. 2002 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html>).

Allerdings verfangen die unterschiedlichen Kriegsbegründungen der Regierung weder in den Medien noch in der Öffentlichkeit. In einer *Brookings*-Analyse, wie in den regelmäßigen Reports der Branchenzeitschrift *Editors & Publishers*, zeichnet sich ab, dass es in den Medien – vor allem jenen des Murdoch-Konzerns – zwar eine grundsätzliche Tendenz zur Befürwortung eines Eingreifens gab. Die Argumente für einen Übergang von der Diplomatie zum Krieg zum gewählten Zeitpunkt werden jedoch kaum breit nachvollzogen. „Die letzten Monate der Bemühungen der Bush-Administration, ein schnelles militärisches Eingreifen gegen den Irak zu begründen, waren verwirrend und nicht zielgerichtet.“¹⁵

Während des Konfliktes ruhte die Kommunikationsstrategie der Administration auf drei Säulen:¹⁶ einem „*Framing*“ des Konfliktes als Befreiungsaktion („*Operation Iraqi Freedom*“) und als Abwehr einer Bedrohung Amerikas, einer hohen Glaubwürdigkeit der Berichterstattung durch die etwa 600 eingebetteten Berichtersteller¹⁷ sowie einer letztlich homogenen Kommunikation durch die Administration.

Das *Framing* des Konfliktes durch die Offiziellen des Weißen Hauses kann als relativer Erfolg gewertet werden. Durch *Framing* können die Akteure ein Bild von den Handlungen des Gegners entwickeln, das öffentliche Unterstützung erzeugt. Das gilt vor allem für die Disziplin des Sprachgebrauchs, den die Medien – auch in diesem Konflikt – in ihrer Berichterstattung zunächst weitgehend übernommen haben. 1991 war es durch ein „*punitives Framing*“ der US-Administration gelungen, den Irak als einen „Transgressor“ zu definieren, die USA aber als „law enforcer“, d. h. als Durchsetzer des Völkerrechts.¹⁸ Die Zuschauer konnten daraufhin eine Präferenz für ein militärisches Vorgehen gegenüber einer Fortsetzung der Diplomatie entwickeln. An diese Erfahrung versuchten nun die Akteure der Bush-jun.-Administration anzuknüpfen: So wurden etwa die Interventionsarmeen durchgehend als „*Coalition Forces*“ charakterisiert, als ob es sich um eine breite internationale Koalition ähnlich jener des Golfkrieges 1991 gehandelt hätte. Ebenso wurden

die irakischen Fejadhin-Kämpfer¹⁹ ausnahmslos als „*death squads*“ bezeichnet. Eine Diabolisierung des Gegners gelang also ebenso wie die Inszenierung der technologischen Überlegenheit der amerikanischen Streitkräfte durch die Auftritte des Verteidigungsministers und von General Franks, die die Weltöffentlichkeit von einem neuen Zeitalter der Kriegführung ohne zivile Opfer überzeugen wollten.²⁰ Zugleich wurde hinsichtlich des militärischen Vorgehens sprachlich der Eindruck erzeugt, im Zuge der „*Shock and Awe*“-genannten Kampagne erfolge eine Regimeenthauptung, und das befreite irakische Volk stehe unmittelbar zu Beginn des Konfliktes auf der Seite der Angreifer. Das „*Shock and Awe*“ sowie das „*Iraqi Freedom*“-Frame wurden in unterschiedlicher Weise von den Medien in ihrer Berichterstattung umgesetzt, am weitestgehenden vom Sender Fox-News, der diese als Titel in seine laufende Berichterstattung übernahm.

Im Rahmen des innovativen Ansatzes eines umfassenden *Embedding* hat das US-Militär den Berichterstellern vorher nie gesehene Zugänge zu Kampfschauplätzen ermöglicht. „Nichteingebettete“ Journalisten mussten mit erheblicher Behinderung ihrer Berichterstattung durch das Militär umgehen. Der neue Ansatz kann nur evaluiert werden, wenn gleichzeitig die Quantensprünge der digitalen Übertragungstechniken in das Kalkül einbezogen werden, die erstmals eine Versorgung mit Nachrichten in Echtzeit auf breiter Basis ermöglichen.²¹ Mit dem Verfahren des „Einbettens“ von Journalisten machen sich die Kommunikationsstrategen zwei wesentliche Faktoren der Medienwirkung zunutze: Zum Ersten erhöhen Reporter – vor allem bekannte TV-Gesichter – die Glaubwürdigkeit der Berichterstattung, was in der Tat zur Folge hatte, dass sich die Tendenz der Rezipienten verbesserte, Schlussfolgerungen zu akzeptieren und nicht als Propaganda abzutun.²² Zudem steigt der Abschreckungseffekt der gezeigten Bilder, denn der Eindruck der Unverwundbarkeit des amerikanischen Militärs wird verstärkt

15 The Right Way in Iraq, in: Los Angeles Times vom 14. 3. 2003, S. 14.

16 Darstellung nach: Stephen Hess, Powell's UN Presentation Has Positive, Yet Marginal, Effect on U. S. Newspaper Editorials, Brookings Institution, 6. 2. 2003 (<http://www.brook.edu/views/op-ed/hess/20030206.htm>).

17 Das heute so genannte *Embedding*, d. h. die Inkorporierung von Journalisten in kämpfende Einheiten, wurde bereits während des Vietnam-Krieges angewandt, allerdings nicht in der heutigen Breite.

18 Vgl. Analyse von S. Iyengars/A. Simon (Anm. 5).

19 Es handelte sich bei der Bezeichnung Fejadhin-Saddam im Gegenzug um ein gelungenes „*Framing*“ der Saddam-Propaganda zu Beginn des Krieges, da hier in der arabischen Welt Assoziationen mit den PLO-Kämpfern der sechziger und siebziger Jahre hervorgerufen werden sollten, vgl. Mamoun Fandy, Perceptions: Where Al-Jazeera & Co. Are Coming From, in: Washington Post vom 30. 3. 2003, S. B 01.

20 Vgl. John M. Broder, Franks Describes a War „Unlike Any“ in History, in: New York Times vom 23. 3. 2003, S. B 4.

21 Die neue Übertragungstechnik ermöglichte, dass am 21. 3. 2003 ein CNN-Reporter die ersten Live-Bilder von einem Kriegsschauplatz unmittelbar auf Sendung bringen konnte.

22 Vgl. Pew Research Center, TV Combat Fatigue on the Rise. But „Embeds“ Viewed Favourably, Washington, 28. 3. 2003.

durch die Anwesenheit von zivilen Reportern auf dem Kampffeld. Die Waffentechnik und die Effektivität des militärischen Vorgehens können hautnah „erlebt“ werden. Erste Analysen ergaben auch, dass das *Embedding*-Verfahren den Abschreckungszweck der Berichterstattung erfüllt: 37 Prozent aller von *Embeds* gesendeten Bilder zeigten Waffen und Geschosse.²³

Die Zufriedenheit der Administration mit dem Verfahren ließ allerdings mit dem Verlauf des Konfliktes in dem Maße nach, wie die eigenen „*Frames*“ durch die Berichterstattung der eingebetteten Journalisten konterkariert wurden. Sehr schnell stellte sich heraus, dass das Pentagon das neue Tempo des Informationsflusses nicht kompensieren konnte, denn die Medienstrategen hatten die technischen Möglichkeiten der zivilen Übertragung unterschätzt. Sie rechneten anscheinend nicht mit kontinuierlicher Live-Berichterstattung, sondern mit dem einmal täglichen Absenden aufgezeichneter Bilder.²⁴ Die Gleichzeitigkeit des „*fog of war*“, des Informationsnebels im Krieg, mit der fragmentierten Wirklichkeit der vielen „Schnappschüsse“ erzeugte eine erhöhte Nachfrage nach Erklärungen in Washington und im Informationszentrum in Katar, vor allem, wenn auf den Bildern hungrige US-Soldaten und Guerillakämpfe zu sehen waren. Obwohl sich zunehmend das Bild verfestigte, dass der Krieg möglicherweise länger und verlustreicher verlaufen könnte, als durch „*Shock and Awe*“ und „*Iraqi Freedom*“ suggeriert, konnte (oder sollte) diesem Bild eine seriöse militärische „Lage“ nicht entgegengehalten werden, so dass die – mit den spektakulären Bildern hochzufriedenen – Produzenten kritisch auf das Fehlen von militärischen *Briefings* reagierten.²⁵ Der kooperative Grundtenor der Beziehung zwischen Medien und Regierung wich der Konfrontation; so kritisierte der Verteidigungsminister die häufigen „Stimmungswechsel der Medien“ und merkt an: „Diese massive, atemlose Berichterstattung kann einem etwas desorientierend vorkommen.“²⁶ Das Desinformationsrisiko erhöhte sich in der Tat, die „eingebetteten“ Journalisten wurden zu „*first briefers*“, das Pentagon war nicht in der Lage, Neuigkeiten zu bestätigen oder zu dementieren und verlor damit teilweise

jene Bilder- und Informationssuperiorität, die im Zuge der Neuausrichtung der Informationsoperationen ja gerade angestrebt werden sollte.²⁷

Dieser Mangel an Schnelligkeit wurde zumindest teilweise durch eine weitgehende Homogenisierung der Medienbotschaften der Administration ausgeglichen. Die Kontingenz der Stimmen und das Verbreiten widersprüchlicher Argumentationen, welche die Vorkriegsphase geprägt hatten, konnten im Verlaufe des Konfliktes weitgehend vermieden werden. Schlüssel dieses Erfolges ist die Zentralisierung der Kommunikation: Die Administration hatte im Vorfeld des Konfliktes organisatorische Maßnahmen getroffen, um vor allem die für die Außenwahrnehmung kontraproduktive Konkurrenz zwischen Außenministerium und Pentagon zu unterbinden. Nachdem jene bereits neue Kommunikationsabteilungen geschaffen hatten, hat das Weiße Haus am 21. Januar 2003 ein spezielles Kommunikationsbüro, das *Office of Global Communications*, gegründet, dem es in enger Kooperation mit dem Pentagon weitgehend gelungen war, ein kongruentes Auftreten der Administration und des Headquarters während des Krieges zu gewährleisten. Die militärische Zuständigkeit für globale Informationsoperationen war bereits im Oktober 2002 zum Strategischen Oberkommando verlagert worden, das von einem *Joint Information Operations Center* in Texas unterstützt wird.²⁸

In ihren Bemühungen, die öffentlichen Meinungen in Europa und im Nahen Osten zu steuern, sieht sich die Administration allerdings weitgehend gescheitert. Das teilweise massive Einstehen der europäischen Medien für den Anti-Kriegs-Kurs der eigenen Regierungen nahm häufig moralisierende Formen an, die ebenso kritisch zu sehen sind wie das amerikanische „*Framing*“ des Konfliktes. Das Beispiel der Berichterstattung im Kontext des Auftritts von Colin Powell am 5. Februar, als er im Sicherheitsrat die Beweise für eine Verknüpfung der Al Qaida mit dem Saddam-Regime nachweisen sollte, ist symptomatisch.²⁹ Die verzerrte Berichterstattung kam vor allem dann zum Tragen, wenn die Repression des Baath-Regimes in der Berichterstattung keine Rolle spielte oder wertende Aussagen einen zu großen Raum einnahmen. Die Bush-

23 Vgl. erste Analyse der gesendeten Bilder (21. 3.–23. 3. 2003): Project for Excellence in Journalism, *Embedded Reporters: What Are the Americans Getting?*, Washington, 3. 4. 2003 (<http://www.journalism.org/resources/research/reports/war/embed/default.asp>).

24 Vgl. Jonathan Weisman, *Open Access for Media Troubles Pentagon*, in: *Washington Post* vom 31. 3. 2003, S. 25.

25 Vgl. Jim Rutenberg/Bill Carter, *Television Producers Are Struggling to Keep Track of War's Progress, or the Lack of It*, in: *New York Times* vom 26. 3. 2003, S. 14.

26 J. Weisman (Anm. 24).

27 Vgl. die Häufung von Falschmeldungen z. B. über den Fund von Massenvernichtungswaffen, Josh Getlin/Elisabeth Jensen, *Media and Government Make Uneasy Bedfellows*, in: *Los Angeles Times* vom 26. 3. 2003, S. 18.

28 Vgl. William M. Arkin, *The Military's New War of Words*, in: *Los Angeles Times* vom 24. 11. 2002, S. M1; Thom Shanker/Eric Schmitt, *Firing Leaflets and Electrons*, *U. S. Wages Information War*, in: *New York Times* vom 24. 2. 2003, S. A1.

29 Vgl. Anm. 2.

**Tabelle: Konsenssog der Editorialisten gegenüber der Irak-Intervention
(zehn auflagenstärkste Tageszeitungen der USA)**

Titel	Auflage	Pro	Zögernd	Unsicher	Skeptisch	Anti
USA Today	2.149.933		☆		★	
Wall St. Journal	1.780.605		☆		★	
NY Times	1.109.371		☆		★	
LA Times	944.303		☆		★	
Wash. Post	759.864		☆		★	
NY Daily News	734.473		☆		★	
Chicago Tribune	675.847		☆		★	
Newsday	577.354		☆		★	
Houston Chronicle	551.854		☆		★	
NY Post	533.860		☆		★	

Positionen vor ☆ und nach ★ dem Auftritt Colin Powells vor dem VN-Sicherheitsrat am 5. 2. 2003

Kritik war erheblich ausgeprägt, vor allem beim deutschen Sender RTL, der damit 25,6 Prozent seiner Kriegsberichterstattung bestritt.³⁰ Die öffentliche Meinung in Deutschland sah entsprechend im Februar 2003 in der Person G. W. Bushs eine größere Gefährdung des Weltfriedens (38 Prozent) als in S. Hussein (37 Prozent).³¹ Die Darstellung von Kriegsoffizieren hat die Studie des Medien-Tenor verglichen: Während die Berichterstattung der ARD zu 67,5 Prozent getötete Zivilisten, verletzte Kinder und Flüchtlinge zum Gegenstand hatte, sahen die amerikanischen ABC-Zuschauer zu 36,1 Prozent Opferbilder von Irakern.³²

Die Verantwortung für das Scheitern der amerikanischen „Public Diplomacy“ in Europa und im Nahen Osten schreibt das Pentagon dem Versagen des Außenministeriums zu. Mit der Gründung eines *Office of Strategic Influence* hatte das Verteidigungsministerium bereits im Jahr 2001 auf diese Herausforderung reagiert: Die Aufgabenbeschreibung dieser Organisation sah unter anderem vor, zur Beeinflussung ausländischer Wahrnehmungen Journalisten – auch befreundeter Staaten – mit (manipulierter) Information zu versorgen. Von diesem Plan musste Rumsfeld jedoch bereits wenige Monate später Abstand nehmen. Die bislang unveröffentlichte Richtlinie „DoDD 3600.1, *Information Operations Policy*“ soll ein überwältigendes Informationskonzept des Pentagon für die nächsten Jahre fundieren. Problematisch erscheint eine grundsätzliche Tendenz der zunehmenden Steuerung der Medienöffentlichkeit durch das Militär:

30 Vgl. Sandra Kegel, Im Krieg findet jeder zu seiner Wahrheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 14. 4. 2003, S. 42.

31 Vgl. Forsa-Umfrage, in: Spiegel-Online, Deutsche halten Bush für gefährlicher als Saddam vom 14. 2. 2003 (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,23071,00.html>).

32 Vgl. S. Kegel (Anm. 30), S. 42.

Kritiker werfen der Administration vor, die Grenzen zwischen Gegenpropaganda und Täuschung nach außen und der PR nach innen zunehmend zu verwischen und dem Militär Aufgaben zuzuweisen, die von Diplomaten und anderen zivilen Experten kompetenter übernommen werden können.³³

III. Medien und öffentliche Meinung

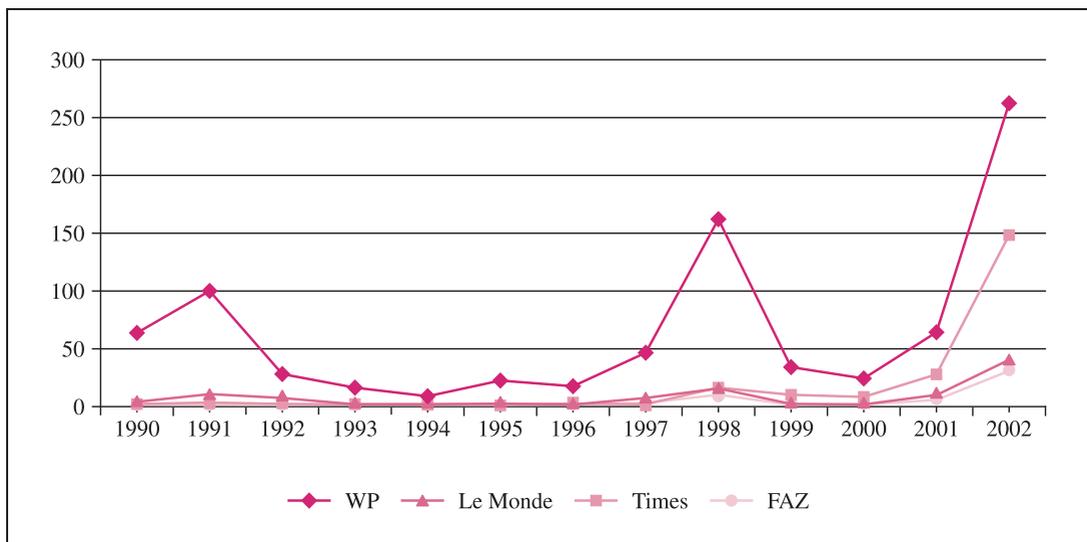
Die Außen- und Sicherheitspolitik ist das Politikfeld, in dem Bürger am wenigsten auf eigene Erfahrungen zurückgreifen können, wenn es um die Bewertung politischer Maßnahmen geht. Das bedeutet, dass Einstellungen hier am intensivsten durch Propaganda bzw. Außenpolitik-PR geformt werden können.³⁴ Dies gilt auch für die Zustimmung zum Einsatz militärischer Mittel. Im Gegensatz zu der allgemeinen Zurückhaltung der Amerikaner gegenüber militärischen Interventionen in den neunziger Jahren³⁵ kommt zum Irak ein anderes Einstellungsmuster zum Tragen. Seit dem Herbst 2001 ist die amerikanische Öffentlichkeit darauf vorbereitet, dass der „Krieg gegen den Terror“ mehrere Phasen haben und dass es eine Fortführung der Kampagne nach dem Ende des Afghanistan-Konfliktes geben würde. Zugleich ist der

33 Vgl. Thom Shanker/Eric Schmitt, Pentagon May Push Propaganda in Allied Nations, in: New York Times vom 16. 12. 2003, S. 1A.

34 Vgl. für die Wirkung von Medien auf die außenpolitischen Einstellungen: Stuart N. Soroka, Media, Public Opinion, and Foreign Policy, Paper Presented at the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 30 – September 2 2001, San Francisco.

35 Vgl. Bruce W. Jentleson/Rebecca L. Britton, Still Pretty Prudent: Post-Cold War American Opinion and the Use of Military Force, in: Journal of Conflict Resolution, 42 (1998) 4, S. 395–417.

Abbildung 1: Bedrohungsberichte Irak (1990–2002)



Quelle: LEXIS-NEXIS eigene Auswertung nach Bedrohungs-Frames: Zahl der Artikel/Jahr, in denen über den Irak im Zusammenhang mit „Bedrohung“, „chemischen und biologischen Massenvernichtungswaffen“ berichtet wird. (FAZ 1994–2002).

Irak seit Anfang der neunziger Jahre ein wichtiges Thema auf der außenpolitischen Agenda.³⁶ Das bedeutete für die Medienstrategen der Regierung, dass sie auf die Kanalisierung von bereits latent bestehenden Einstellungen und Meinungen setzen konnten.

Im europäisch-amerikanischen Vergleich unterscheidet sich das *Agenda-Setting* durch Medien in Bezug auf den Irak bereits seit Beginn der neunziger Jahre: Eine vergleichende Analyse der Berichterstattung in den nationalen Tageszeitungen Le Monde, FAZ, Washington Post und Times/London über eine tatsächliche *Bedrohung durch den Irak* zeigt deutlich, wie unterschiedlich die Medienaufmerksamkeit in Europa und in den USA im Hinblick auf dieses Problem ausgeprägt war (vgl. Abb. 1). Das gilt für den Anfang der neunziger Jahre, also die Phase um den zweiten Golfkrieg, ebenso wie für das Jahr 1998 – Zeitpunkt des Abzugs der UN-Inspektoren – und die Jahre 2001 und 2002. Sichtbar wird zugleich, dass die britische Berichterstattung, die sich im Jahr 1998 beim Abzug der UN-Inspektoren noch eher auf einem europäischen Mittel bewegt, im Jahr 2002 auf das amerikanische Niveau ansteigt.

Das amerikanische *Rating* der gewünschten Prioritäten der US-Außenpolitik ist dementsprechend

36 Vgl. Chicago Council on Foreign Relations (CCFR), American Public Opinion and US-Foreign Policy, 1991, 1995, 1999; CCFR, Worldviews 2002. Comparative Report, Chicago 2002 (<http://www.worldviews.org/detailreports/compreport/>).

während der neunziger Jahre relativ stabil geblieben: Mit jeweils 60 Prozent im März 1999 und im Januar 2003 hat der Regimewechsel im Irak – nach der Terrorismusbekämpfung – zweithöchste Priorität und weist damit eine erstaunliche Kontinuität auf.³⁷ Auch in Europa wird ein Vorgehen gegen das Saddam-Regime als zentrale außenpolitische Herausforderung bezeichnet: Die Einstellungen gegenüber dem Irak sind ähnlich negativ ausgeprägt wie in den USA; sogar in Frankreich, das als traditionell Irak-freundlich gilt, erreicht das Land nur 33 von 100 Punkten.³⁸ Anders sieht das Meinungsbild jedoch aus, wenn eine militärische Lösung des Problems in Frage steht: Bereits im Sommer 2002 sprachen sich doppelt so viele Europäer (26 Prozent) wie Amerikaner (13 Prozent) gegen eine US-Invasion im Irak aus.³⁹ Dieses Einstellungsmuster hat sich durch die zweite Hälfte des Jahres 2002 stabilisiert und wurde im Zuge der diplomatischen Auseinandersetzungen und der Bildung von weltweiten Antikriegsbewegungen noch vertieft.

Das zentrale Moment des Auseinanderfallens der Einstellungen liegt in den Bedrohungswahrnehmungen. Hier lässt sich also auch ein in jüngster Zeit viel diskutierter Zusammenhang der Medienberichterstattung mit der Erzeugung von Angst

37 Vgl. Pew Research Center, Public Wants Proof of Iraqi Weapons Program, 16. Januar 2003 (<http://people-press.org/reports/print.php3?ReportID=170>).

38 Vgl. CCFR, Worldviews 2002 (Anm. 36).

39 Vgl. ebd.

vermuten.⁴⁰ Denn die krassen Diskrepanzen bestehen zwischen Europa und Amerika weniger in der Einschätzung eines Problems als außenpolitische Priorität denn im Grad der Ausprägung von Bedrohungsgefühlen: Die US-Bürger fühlen sich grundsätzlich bis zu doppelt so sehr durch ein Phänomen der internationalen Umwelt bedroht wie die Europäer – dies gilt nicht allein für Terrorismus (kann also nicht nur auf einen „11/9-Effekt“ zurückgeführt werden), sondern beispielsweise auch für die Einschätzung der Rolle Chinas.⁴¹ An erster Stelle der Bedrohungen stehen zwar auf beiden Seiten des Atlantiks der Terrorismus und an zweiter Stelle die Herstellung von Massenvernichtungswaffen im Irak. Aber nur 64 Prozent der Europäer empfinden den Terrorismus als tatsächliche ernste Gefahr, gegenüber 91 Prozent der Amerikaner. Ähnliches gilt für die irakischen Massenvernichtungswaffen als internationales Problem, in dem 86 Prozent der Amerikaner eine kritische Bedrohung vitaler Interessen ihres Landes sehen, aber nur 57 Prozent der Europäer.⁴²

Vor dem Hintergrund dieses Befundes kann die relative Zurückhaltung, welche die amerikanische öffentliche Meinung bis zuletzt gegenüber dem unilateralen militärischen Eingreifen im Irak beibehalten hat, gar nicht hoch genug bewertet werden.⁴³ Möglicherweise haben gerade der weitgehende Ausfall des Kongresses als Bühne zur Präsentation von Evidenzen über die Situation im Irak und die bis zuletzt skeptische Haltung einiger Medien dazu beigetragen, dass die Öffentlichkeit den diffusen Begründungsmustern für ein Eingreifen nicht gefolgt ist (vgl. Abb. 2). Deutlich festzustellen war in diesem Zusammenhang beispielsweise ein rapider Glaubwürdigkeitsverlust des Präsidenten: Noch am 2. Februar 2003 sprachen nur 24 Prozent der Amerikaner dem Präsidenten das Vertrauen aus, in Bezug auf den Irak eine gute Politik zu verfolgen, im Gegensatz zu 63 Prozent gegenüber Colin Powell.⁴⁴ Die Zustimmung zu einem militärischen Eingreifen blieb daher noch Anfang 2003 mit jenen Forderungen verknüpft, die Powell gegen seine Kontrahenten in der Admi-

nistration ins Feld führt: die Bemühung um die Bildung einer internationalen Allianz sowie die Involvierung der UN. Powells UN-Auftritt in der Folge der *State of the Union*-Rede des Präsidenten stellte freilich einen Wendepunkt dar: Anfang Februar war erstmals – zumindest zeitweise – eine Mehrheit der Amerikaner davon überzeugt, dass ein Krieg allein geführt werden kann, wenn nötig auch ohne eine Entscheidung der UNO.⁴⁵

Wahrscheinlich haben aber auch die diplomatischen Verwerfungen zwischen den Mitgliedern des Sicherheitsrates, die in den Medien ein erhebliches Echo, vor allem in den anti-französischen Kampagnen, fanden, dazu beigetragen, dass sich gegen Ende Februar das Fenster für die unilaterale Initiative öffnete.⁴⁶ Als Bush schließlich am 17. März sein endgültiges Ultimatum stellte, sahen 72 Prozent der Amerikaner die Möglichkeiten erschöpft, eine größere Allianz zu bilden, 66 Prozent unterstützten nun das Vorgehen ohne UNO-Mandat.⁴⁷ Bush nutzte in dieser Rede die Tatsache, dass 86 Prozent der Amerikaner eine Invasion befürworten würden, wenn eine Beziehung des Baath-Regimes zum Al-Qaida-Netzwerk nachgewiesen werden könnte. Er behauptete nun – ohne einen weiteren Nachweis zu führen – eine solche Unterstützung Al Qaidas und suggerierte damit, eine unmittelbare Bedrohung der amerikanischen Sicherheit sei erfolgt.⁴⁸

Ab dem 20. März machte sich das Phänomen der kognitiven Dissonanz in der amerikanischen Bevölkerung bemerkbar: Obwohl auch im Konfliktverlauf kein Nachweis des Besitzes von Massenvernichtungswaffen erbracht wurde und keine Verbindung Saddam – Al Qaida nachgewiesen werden konnte, blieben die Amerikaner bei ihrer Zustimmung zum Krieg. Sie suchten nach Informationen, die diese Einstellung stützten. Nach der „Kriegserklärung“ änderte sich im Zuge des *Rally-Round-the-Flag*-Effekts die Meinung zum Krieg: Am 24. März unterstützten 38 Prozent der Amerikaner den Krieg auch

40 Vgl. David Altheide, *Creating Fear, News and the Construction of Crisis*, New York 2002.

41 Im *Worldviews*-Bericht lässt sich dies nur für das Problem der globalen Erwärmung und den internationalen ökonomischen Wettbewerb nicht sagen.

42 Vgl. CCFR, *Worldviews* (Anm. 36).

43 Vgl. Jeffrey M. Jones, *Americans Distrust Iraq but Favor Giving U.N. Inspectors More Time*, Gallup Poll Analyses, 27. 1. 2003 (<http://www.gallup.com/poll/releases/pr030127.asp?Version=p>).

44 Vgl. David W. Moore, *Powell's U. N. Appearance Important to Public. Secretary of State Enjoys More Credibility on Iraq than Bush*, Gallup Poll Analyses, 4. 2. 2003 (<http://www.gallup.com/poll/releases/pr030204.asp?Version=p>).

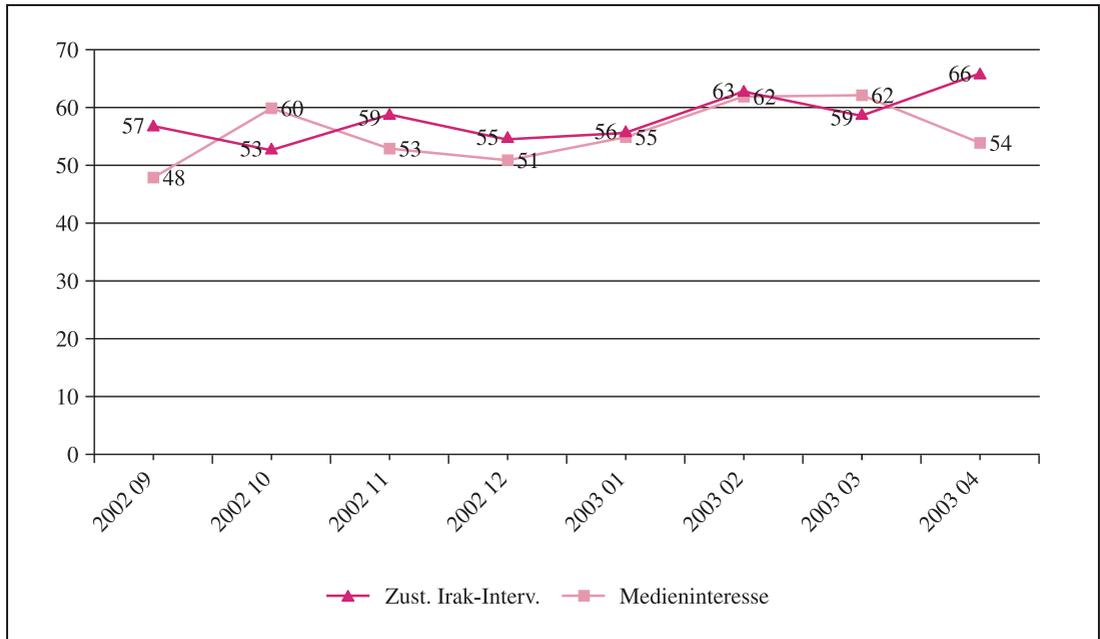
45 Vgl. Jeffrey M. Jones, *Public Support for Iraq Invasion Inches Upward. Slim Majority Says It Would Favor Invasion Even If United Nations Rejects a New Resolution on Iraq*, Gallup Poll Analyses, 17. 3. 2003 (<http://www.gallup.com/poll/releases/pr030317.asp?Version=p>).

46 Die Blockadehaltung Frankreichs wird im März von 54 Prozent der Amerikaner als „unvernünftig“ angesehen, für ein früheres vergleichendes Länderrating vgl. Lydia Saad, *Great Britain: An Ally Apart from the Rest*, Gallup Poll Analyses, 31. 1. 2003 (<http://www.gallup.com/poll/releases/pr030131.asp?Version=p>).

47 Vgl. *Washington Post – ABC News Poll: Bush's Speech*, 18. 3. 2003 (<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/polls/vault/stories/data031803.htm>).

48 Vgl. (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html>).

Abbildung 2: Zustimmung zur Irak-Intervention und Medieninteresse (2002–2003)



Quelle: Laufende Gallup Polls, 9/2002–4/2003, Pew Research Center, Bush's Ratings Rose Last Night, 10. 4. 2003, Washington.

dann, wenn überhaupt keine Massenvernichtungswaffen gefunden werden sollten.⁴⁹

Die Mediennutzung war zu Konfliktbeginn mit 63 Prozent hoch, blieb aber hinter dem Interesse am zweiten Golfkrieg (70 Prozent) und an den Terroranschlägen 2001 (77 Prozent) zurück.⁵⁰ Der Meinungsreflex auf die Berichterstattung der „eingebetteten“ Journalisten ist dennoch sehr ausgeprägt: Während der ersten drei Kriegstage bewerteten bis zu 71 Prozent der Amerikaner den Konfliktverlauf positiv, acht Tage später, am 30. März, stand dieser Wert bereits auf einem Tiefststand von 31 Prozent, die Berichterstattung hatte deutlich emotionalisierende Wirkung.⁵¹ Ein Zusammenhang der Mediennutzung mit der Zustimmung zur Intervention ist daher stark ausgebildet, wobei allerdings beachtet werden muss, dass die Medienkonsumenten zwar a priori eine positivere Einstellung zur Intervention aufweisen

als Uninformierte, gleichzeitig aber auf das Senden „schlechter Nachrichten“ mit einem negativen Reflex auf die Medien selbst reagieren. Die neue „intime“ Berichterstattung vom Kriegsschauplatz erfährt daher am Ende eine insgesamt negativere Bewertung als jene der „virtuellen Luftbilder“ im Golfkrieg 1991.⁵²

IV. Öffentliche Meinung und Regierungen

In dem Maße wie das internationale Umfeld als Bedingungsfaktor im neuen unipolaren System zurücktritt, nimmt die Bedeutung der öffentlichen Meinung für den außenpolitischen Entscheidungsprozess der USA in den neunziger Jahren zu. Meinungsumfragen fließen heute mehr denn je in außenpolitische Elitenentscheidungen ein.⁵³ Dies gilt auch für internationale Konflikte. In allen Konflikt-Phasen spielt die Mehrheitsfähigkeit von Einstellungen zum Krieg, v. a. im Umfeld von

49 Vgl. Frank Newport, Seventy-Two Percent of Americans Support War Against Iraq, Gallup Poll Analyses, 24. 3. 2003 (<http://www.gallup.com/poll/releases/pr030324.asp?Version=p>).

50 Vgl. ebd.; einen besonderen Aufschwung erfährt die Internetnutzung (11 Prozent) v. a. der Live-Videostreams, die von Fernsehsendern, aber auch anderen Providern angeboten werden. Grundsätzlich bestätigt sich aber der Trend zu den Kabelsendern (50 Prozent), die ihren Vorsprung zu den nationalen Networks (23 Prozent) ausbauen.

51 Vgl. Pew Research Center, Bush's Ratings Rose Last Night, 10. 4. 2003, Washington, S. 2.

52 Vgl. Frank Newport/Joseph Carroll, Americans Grow Less Positive About Media's Coverage of War, Gallup Poll Analyses, 2. 4. 2003 (<http://www.gallup.com/poll/releases/pr030402.asp?Version=p>).

53 Vgl. Philipp J. Powlick, The Sources of Public Opinion for American Foreign Policy Officials, in: International Studies Quarterly, 39 (1995), S. 427–451.

Wahlen, eine Rolle: Das gilt auch und vor allem für die Initiationsphase,⁵⁴ aber gleichfalls für die Konfliktphase selbst, die gewöhnlich zunächst durch einen *Rally-Round-the-Flag*-Effekt geprägt ist, der aber im weiteren Verlauf stabilisiert werden muss.⁵⁵

Eine wichtige Rolle spielte in diesem Zusammenhang im Vorfeld des Konfliktes die Rolle Bushs als Wahlkämpfer bei den Kongresswahlen im November 2002: Das Wahlkampfmanagement konnte als Kampagnen-Erfolg für den Krieg gewertet werden, nachdem es gelang, eine diesbezüglich klare Parteienspaltung in die Öffentlichkeit zu kommunizieren. 81 Prozent der Wähler, die dem Krieg gegen den Terrorismus eine hohe Bedeutung zumaßen, haben hierin ein republikanisches Alleinstellungsmerkmal erkannt, nur 19 Prozent dieser Wähler stimmten demokratisch.⁵⁶ Wichtig ist dieser Ausgang besonders auch deshalb, weil ein politisches Vakuum die Auseinandersetzung nach dem November 2002 prägte: Anders als im zweiten Golfkrieg fand in der Folge keine zeitnahe Kongressdebatte über den Krieg mehr statt. Die Meinungsbildung der Amerikaner orientierte sich daraufhin in hohem Maße an den Auseinandersetzungen in den Medien, vor allem auch auf den Meinungsseiten der Zeitungen, und der Medien- und Zeitungskonsum nahm bereits im Vorfeld des Krieges stark zu.

Im Irakkrieg blieb die Zustimmung zur Intervention aufgrund ihrer Kürze und des erfolgreichen Kriegsverlaufs auch während des Konfliktes gleich bleibend stabil, obwohl die Meinungsbildung der Amerikaner im Vorfeld als diffus bezeichnet werden kann (vgl. Abb. 3). Bis zuletzt hielten sie an einer Ablehnung eines unilateralen Vorgehens ohne den Nachweis des Besitzes von Massenvernichtungswaffen im Irak bzw. der Verbindung Saddam – Al Qaida fest und haben damit das Vorgehen der Administration klar konditioniert: Die Auseinandersetzungen innerhalb der Regierung und das letzte Festhalten an der diplomatischen Initiative Colin Powells, die – entgegen der Mehrheitsmeinung des Nationalen Sicherheits-

rates – zu der Verabschiedung der Resolution 1441 führte, können allein auf diese klaren Festlegungen der Öffentlichkeit zurückgeführt werden.⁵⁷ Erst als die Kriegsentscheidung öffentlich gemacht wurde, kippte tatsächlich die Meinung vollständig in Richtung Intervention. Darin unterscheidet sich auch die Unterstützung der zweiten Irak-Intervention von der ersten, die eine breitere, parteienübergreifendere Basis hatte. Denn vor allem die Kriegsgegner des dritten Golfkrieges halten an ihrer Position deutlich stärker fest, als dies für den vergleichbaren ersten Konflikt nachzuvollziehen war. Dies bestätigt eine Tendenz der letzten Jahre, dass sich die amerikanische Außenpolitik stärker entlang ideologischer Konfliktlinien entwickelt und damit eine Annäherung an innenpolitische Themen vollzieht.⁵⁸

Die neue Ideologisierung der amerikanischen Außenpolitik, die auf der programmatischen Ebene im Zuge einer neokonservativen Umorientierung stattfindet, provoziert also eine entsprechende politische Reaktion, die letztlich den gewünschten Effekt der Sammlung der Nation um den Präsidenten als Oberbefehlshaber der Streitkräfte mindert. Dies kann anhand eines Vergleichs der *Rally*-Effekte für Bush jr. und Bush sen. nach dem zweiten Golfkrieg nachvollzogen werden: Während George W. Bush bei Kriegsende Zustimmungsraten von 72 Prozent erzielte (10.–16. April 2003, beim Fall von Bagdad 74 Prozent), lagen diese Werte für seinen Vater 1991 bei 89 Prozent. Auch wird der langfristige politische Gewinn bereits kurz nach dem Kriegsende als relativ gering veranschlagt: 48 Prozent der Wähler erklären den republikanischen Präsidenten wieder wählen zu wollen, nur unwesentlich mehr als vor dem Krieg. Auch diese Diskrepanz ist durch eine parteipolitisch tief gespaltene Meinung über den Krieg zu erklären: Allein 52 Prozent der demokratischen Wähler befürworten das Krisenmanagement des Präsidenten Bush jun. gegenüber immerhin 72 Prozent, die im Jahre 1991 die Politik des Präsidenten unterstützten.⁵⁹

Resümierend kann festgestellt werden, dass eine Mediensteuerung der öffentlichen Meinung im Sinne der Regierung nicht in dem Maße stattgefunden hat, wie dies vor dem Krieg befürchtet worden war. Dies ist allerdings auf die letztlich nicht

54 Ostrom und Job erklären z. B., dass Kriege häufig dann erklärt werden, wenn die Zustimmungsraten des Präsidenten unter einen bestimmten Wert fallen: Charles W. Ostrom/Brian L. Job, *The President and the Political Use of Force*, in: *American Political Science Review*, 80 (1986), S. 541–566.

55 Vgl. John E. Mueller, *War, Presidents and Public Opinion*, New York 1973.

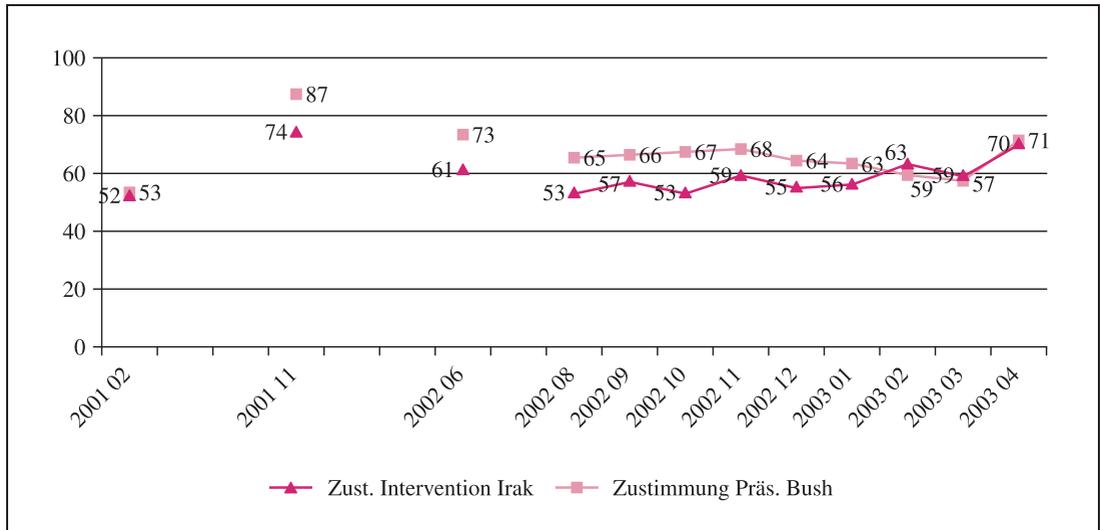
56 In anderen Bereichen (etwa Wirtschaft und Gesundheit) schlugen solche inhaltlichen Präferenzen bei der Wahlentscheidung nur unwesentlich (mit jeweils ein Prozent Unterschied in den Parteipräferenzen) zu Buche, vgl. David W. Moore/ Jeffrey M. Jones, *Higher Turnout Among Republicans Key to Victory Major Divisions Among Americans Across the Country*, Gallup, *Poll Analyses*, 7. 11. 2002.

57 Vgl. Andrea Szukala/Thomas Jäger, *Die innenpolitische Steuerung der amerikanischen Irakpolitik*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 48 (2003) 1, S. 37–48.

58 Vgl. James M. McCormick/Eugene R. Wittkopf/David M. Danna, *Politics and Bipartisanship at the Waters's Edge: A Note on Bush and Clinton*, in: *Polity*, 30 (1997) 1, S. 133–145.

59 Vgl. Pew Research Center, *Modest Bush Approval Ratings at War's End*, Washington, 18. 4. 2003 (<http://peoplepress.org/reports/display.php3?ReportID=182>).

Abbildung 3: Zustimmung zur Intervention in den Irak und zum Präsidenten Bush (2001–2003)



Quelle: Laufende Gallup Polls, 2/2001–4/2003.

gelungene Kommunikationsstrategie der Kriegsbegründungen im Vorfeld des Konfliktes sowie auf die „Pannen“ der Medienorganisation während des Krieges zurückzuführen. Die Gegenöffentlichkeit des UNO-Sicherheitsrates und die klaren Botschaften, die hier ausgesendet wurden, vor allem nach dem Nichtauffinden von Massenvernichtungswaffen im Irak, haben der Administration wenig Spielraum gelassen, eine ganz anders lautende eigene Rahmung des Konfliktes effektiv in die Medienöffentlichkeit einzuspeisen. Möglicherweise hat die Bush-Administration auch noch zu sehr auf die *Rally*-Effekte des „Krieges gegen den Terror“ gebaut. Gemessen an dem großen Vorhaben der Regierung, den „Informationskrieg“ zu führen, und angesichts der entsprechenden strate-

gischen Weichenstellungen, die bislang vorgenommen wurden, kann die Informationsoperation „*Iraqi Freedom*“ sogar als relativer Misserfolg gewertet werden.

Problematisch erscheinen indes die zunehmende Steuerbarkeit von Angstvorstellungen und die Erzeugung von wenig greifbarem Schrecken und von Bedrohungswahrnehmungen gegenüber der internationalen Umwelt. Wenn langfristig eine diffuse Bedrohung – wie etwa durch Terrorismus – entlang wechselnder politischer Opportunität flexibel instrumentalisiert wird, kann eine weltweite Interventionspolitik gegen jede politische Bewertung immun gemacht werden.

Die Rolle der UNO und des Sicherheitsrates im Irakkonflikt

Wie eine „self-fulfilling prophecy“ scheint sich die Kritik an der UNO und ihrer mangelnden Effektivität mit dem Angriff auf Bagdad bewahrheitet zu haben. Da die US-Administration unter allen Umständen zur militärischen Beseitigung des Regimes in Bagdad entschlossen war, worüber sie nie einen Zweifel hat aufkommen lassen, hatte der UN-Sicherheitsrat ohnehin nur die Chance der Verzögerung, aber nie der Verhinderung dieses einseitigen Krieges. Nach dieser Niederlage wird umso deutlicher, dass der Sicherheitsrat nur deswegen von den USA so lange als Forum und Bühne des Ringens um eine ermächtigende Resolution benutzt bzw. geduldet wurde, um ihre relative Isolation in der Kriegsfrage zu durchbrechen und die Legitimation für ihr einseitiges Vorgehen zu erweitern. Sie erreichte allerdings das Gegenteil: Je mehr der Sicherheitsrat zum Forum der Berichte der Inspektoren wurde, je mehr die verschiedenen Resolutionsentwürfe die Beratungen verlängerten und die USA den Druck auf die Mitglieder des Sicherheitsrats erhöhten, desto einsamer wurde ihre Position der absoluten Kriegslösung.

Hauptziel und -funktion des UN-Sicherheitsrates ist die Sicherung des Friedens, was ihm trotz Veto nicht gelang. In der Interpretation der US-Administration allerdings versäumte er seine Aufgabe gerade dadurch, dass er den Krieg nicht legitimierte, der in ihrer paradoxen Logik der alleinige Garant eines zukünftigen Friedens im Mittleren Osten sein soll. Von welcher Seite man den Sicherheitsrat auch betrachtet, von dem Standpunkt einer friedlichen und politischen oder einer militärischen Lösung des Irakkonfliktes, er hat im Ergebnis in jedem Fall versagt. US-Präsident George W. Bush und Außenminister Colin Powell hatten der UNO für diesen Fall wiederholt mit ihrer Bedeutungslosigkeit gedroht und damit die US-amerikanische Absicht der weitgehenden Trennung und Unabhängigkeit ihres politischen Handelns von multilateralen Bindungen und Beschränkungen unterstrichen. Nun stellt sich definitiv die Frage, ob damit das endgültige Urteil über die UNO und ihre Hauptinstitutionen gesprochen worden ist und sie das gleiche Schicksal ereilt wie seinerzeit den Völkerbund – allerdings in der pikanten Variante, dass in den zwanziger Jahren die faschistischen Achsenmächte

Spanien, Italien, Japan und Deutschland Schritt für Schritt das kollektive Sicherheitssystem bis zum Kollaps unterminierten, nun aber die einstigen antifaschistischen Alliierten USA und Großbritannien dafür die Verantwortung tragen. Ist der Widerstand des „alten Europas“ vergeblich gewesen, und hat es sich mit dem Zusammenbruch des UNO-Systems in Zukunft abzufinden?

I. Die UNO am Beginn des Irakkonfliktes

Wir müssen zu dem Ausgangspunkt des gegenwärtigen Konfliktes zurückgehen, um diese Frage beantworten zu können. Damals im Sommer 1990, als der Irak Kuwait überfiel und annektieren wollte, schien die Welt der UNO noch in Ordnung. Der Sicherheitsrat reagierte sofort. Er verurteilte die irakische Invasion mit seiner Resolution 660 am 2. August 1990, stellte nach Art. 39 UNO-Charta eine Verletzung des internationalen Friedens fest, verlangte unter Berufung auf Art. 40 UNO-Charta den sofortigen Rückzug der irakischen Truppen aus Kuwait und forderte beide Staaten zur friedlichen Beilegung ihrer Streitigkeiten auf. Als der Irak dieser Forderung nicht nachkam, griff der Sicherheitsrat am 6. August 1990 zum nächstschärferen Mittel und verhängte mit der Resolution 661 (1990) unter Berufung auf Art. 41 UNO-Charta ein totales Wirtschaftsembargo gegen den Irak, um ihn zum Rückzug seiner Truppen und zur Respektierung der Souveränität Kuwaits zu zwingen. Wenig später verfügte der Sicherheitsrat mit seiner Resolution 665 (1990) sogar die Durchsetzung des Embargos mit militärischen Mitteln der Marine, wobei man darüber hinweg sah, ob diese Maßnahme nicht eventuell schon als militärische Sanktion in den Rahmen des Art. 42 UNO-Charta gehörte.

Von diesem Embargo waren praktisch nur medizinische Artikel ausgenommen sowie Lebensmittel, wenn aus humanitären Gründen erforderlich. Darüber hatte ein Sanktionskomitee zu entscheiden, welches zur Überwachung des Embargos eingesetzt worden war und noch heute faktisch über die Versorgung der irakischen Bevölkerung bestimmt.

Obwohl das Embargo nahezu vollständig eingehalten wurde, drängten die USA auf eine militärische Verschärfung der Sanktionen, was sie am 27. November 1990 mit der Resolution 678 erreichten. Die Frist war zweifellos zu kurz, um die Wirksamkeit des Embargos einschätzen zu können. Aber der Sicherheitsrat ist in dieser Einschätzung autonom, und auch der massive Druck, der von den USA auf einige Länder mit oder auch ohne Erfolg (Jemen, Kuba) ausgeübt worden ist, hat keinen Einfluss auf die Rechtmäßigkeit einer Resolution, wenn sich ihre Aussage nur im Rahmen der Art. 39 ff. des VII. Kapitels der UNO-Charta bewegt.

Die Resolution ermächtigte die UN-Mitgliedstaaten, „für den Fall, dass Irak die oben genannten Resolutionen (660 ff.) bis zum 15. Januar 1991 nicht . . . vollständig durchführt, alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um der Resolution 660 (1990) und allen dazu später verabschiedeten Resolutionen Geltung zu verschaffen und sie durchzuführen und den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in dem Gebiet wiederherzustellen“. Dieses war die erste ausdrückliche Ermächtigung zu militärischen Sanktionen seit dem Koreakrieg¹ und wiederum nicht so unproblematisch wie gemeinhin unterstellt. Denn sie beugte sich dem Druck der USA und verzichtete auf jegliche Aufsicht und Kontrolle der unter dem Kommando der USA handelnden Militäralliance durch den Sicherheitsrat, wie sie Art. 43 ff. UNO-Charta eigentlich vorsehen. Überliefert ist der Satz des damaligen UN-Generalsekretärs Perez de Cuellar, den er am ersten Tag der Luftangriffe auf Bagdad äußerte: „Dies ist eine Niederlage der Vereinten Nationen.“ Er schien zu ahnen, was sich in den nächsten 42 Tagen der Bombardierungen an zivilen Opfern, Zerstörungen ziviler Einrichtungen bis hin zu Kriegsverbrechen seitens der US-amerikanischen Truppen² unter den Augen der UNO abspielte – ohne eine Möglichkeit einzugreifen.

Dennoch, das Ziel, die Wiederherstellung der uneingeschränkten Souveränität Kuwaits, wurde erreicht. Als am 2. März 1991 der UNO-Sicherheitsrat mit der Resolution 686 (1990) das Ende der Militäraktionen und die Bedingungen des Waffenstillstandes feststellte, war der Irak nach den Worten des UNO-Beauftragten Ahtisaari in ein „vorindustrielles Zeitalter“ zurückgebombt und „die meisten Mittel moderner Lebenshaltung zer-

stört oder geschwächt worden“³. Mit der Annahme dieser Resolution durch den Irak war das Ziel der militärischen Intervention, die Durchsetzung der Resolution 660, erreicht. Damit war der Grund für das umfassende Handelsembargo der Resolution 661 entfallen, und es hätte aufgehoben werden müssen. Allein Maßnahmen der Wiedergutmachung, der Abrüstungskontrolle und eines Waffenembargos wären zur Sicherung des Friedens und der Verhinderung einer neuen Aggression noch gerechtfertigt gewesen.

II. Ein problematisches Sanktionssystem

Doch die schon vorher in den USA entwickelten Pläne zur Beherrschung der zentralen Ölregion⁴ erforderten weitergehende Maßnahmen. Präsident George Bush sen. war wiederholt kritisiert worden, dass er nicht im Anschluss an die Vertreibung der irakischen Truppen aus Kuwait den Angriff auf Bagdad und die Beseitigung Saddam Husseins befohlen habe. Der Oberkommandierende Norman Schwarzkopf hat später zu verstehen gegeben, dass man dazu vorbereitet und in der Lage gewesen wäre. Abgesehen davon, dass dieser Schritt in keiner Weise von der Resolution 678 gedeckt gewesen wäre, hatte die US-Administration aber offensichtlich auf interne Kräfte des Umsturzes gesetzt und später Saddam Hussein als Garanten der Stabilität und gegen die befürchtete Desintegration der ganzen Region geschont. Und so etablierte man mit der Resolution 687 vom 3. April 1991,⁵ die die endgültige Einstellung der Kampfhandlungen verkündete und keinerlei Vollmacht für militärische Gewalt mehr enthielt, ein System der Kontrollen, Überwachung und ökonomischen Sanktionen, das praktisch das gesamte wirtschaftliche Leben einem protektoratsähnlichen Regime unterwarf.

3 Ahtisaari-Report, in: S/22366 vom 20. März 1991, Abs. 8; Bernhardt Graefrath, Völkerrechtliche Aspekte der Irak-Sanktionen, in: Junge Welt, Nr. 14, 15, (2003), S. 10.

4 Vgl. zu den verschiedenen Konzepten und Reports Noam Chomsky, Zur Irak-Politik der USA. Motive und Konsequenzen, in: Rüdiger Göbel/Joachim Guillard/Michael Schiffmann (Hrsg.), Der Irak. Ein belagertes Land, Köln 2001, S. 67 ff.; Michael T. Klare, Die Armee für das nächste Jahrhundert, in: Le Monde diplomatique vom November 2002, S. 1, 10 f.; Anatol Lieven, Leidenschaftlich gerne groß. Die Bush-Regierung, der Irakkrieg und die nationale Selbstgewissheit, in: Le Monde Diplomatique vom November 2002, S. 12 f.

5 Deutsche Fassung in: Vereinte Nationen, (1991) 2, S. 74 ff. Die Resolution ist von 12 Staaten angenommen worden, Kuba stimmte dagegen, Ecuador und Jemen enthielten sich der Stimme.

1 Vgl. Udo Fink, Kollektive Friedenssicherung, Frankfurt/M. 1999, S. 573 ff.

2 Vgl. Ramsey Clarke, The Fire This Time. U.S. War Crimes in the Gulf, New York 1992, deutsch: Wüstensturm. US-Kriegsverbrechen am Golf, Göttingen 1995; Seymour M. Hersh, Overwhelming Force, in: The New Yorker, (2000), S. 49 ff.

Die Resolution ist überwiegend von den USA formuliert worden und enthält einen Diktatfrieden, der in diesem Umfang und der Härte der Bedingungen nach bis dahin keinem Land nach 1945 zugemutet worden ist. Sie enthielt nicht nur die Fortsetzung des Waffenembargos und umfassende Abrüstungs- und Demobilisierungsmaßnahmen (Abschnitt C Abs. 7 ff.),⁶ sondern auch die Aufrechterhaltung der im August 1990 durch die Resolution 660 verhängten Wirtschaftssanktionen, die trotz mehrfacher Anträge seitens des Iraks vom Sanktionsausschuss des Sicherheitsrates nicht gelockert wurden (Abschnitt F Abs. 20 ff.). Hinzu kamen umfangreiche Rückgabe-, Restitutions- und Reparationspflichten. Sind die militärischen Embargo- und Abrüstungsmaßnahmen sowie die Reparationspflichten aus der vorangegangenen völkerrechtswidrigen Aggression und der Friedenssicherungsaufgabe des VII. Kapitels zu begründen, so fehlt es jedoch an einer juristischen Grundlage für die Fortdauer der ökonomischen Sanktionen.⁷ Ahtisaari hatte in seinem Bericht die Aufhebung der Sanktionen empfohlen, da sie ganz offensichtlich allein die irakische Bevölkerung traf. Bei den Beratungen der Resolution hatten sich insbesondere Indien und Zimbabwe neben Kuba, Ecuador und Jemen für die Aufhebung der nichtmilitärischen Sanktionen ausgesprochen. Doch bestanden die USA nicht nur auf ihrer Fortdauer, sondern knüpften ihre Lockerung oder Aufhebung an ein Genehmigungsverfahren, das sie jeweils mit ihrem Veto blockieren konnten.

Was ursprünglich als Druckmittel zur Durchsetzung des irakischen Rückzugs aus Kuwait (Res. 660, 661) konzipiert war und seine rechtliche Grundlage in den Art. 39 und 41 UNO-Charta fand, mutierte mit der Resolution 687 im April 1991 nach Einstellung der Kämpfe zum Hebel und Druckinstrument für zweifelhafte Ziele. Jede Einfuhr lebenswichtiger Lebensmittel und Medikamente, aber auch jedes Ersatzteil für die Wasser- und Stromversorgung oder das Transportsystem hing seitdem von der Zustimmung des Sanktionskomitees ab, das durch die weitgehende Verweigerung (z. B. mit dem sog. dual-use-Argument) nicht nur den Wiederaufbau der Wirtschaft, sondern auch des einstmals hoch entwickelten und leistungsfähigen medizinischen Systems verhindern konnte. Dieser Zustand änderte sich auch nicht durch das sog. *Oil-for-Food-Programm*, welches mit den Resolutionen 705 (1991) und 706 (1991)

vom 15. August 1991 eingerichtet wurde. Im Wesentlichen sollten die auf ein Sperrkonto der UN eingehenden Exporterlöse für Reparationen⁸ und die Finanzierung der verschiedenen UN-Überwachungs- und Genehmigungsaktivitäten verwandt werden. Selbst wenn sich der Anteil für die humanitäre Versorgung der Bevölkerung im Laufe der Jahre erhöhte,⁹ die fortschreitende Verelendung und Mangelwirtschaft wurden damit nicht behoben, sondern haben vielmehr das Ausmaß einer humanitären Katastrophe angenommen.¹⁰

III. Vom „Save Haven“ für die Kurden zur „Operation Wüstenfuchs“ gegen Bagdad

Ein neues Kapitel hingegen schlug der UN-Sicherheitsrat mit seiner Resolution 688 vom 5. April 1991 auf, mit der er die Souveränität des Irak im Norden drastisch beschränkte und den gefährdeten Kurden einen sog. *Save Haven* einrichtete, der nur für durch die UNO autorisierte Hilfsor-

8 Zum UN-Reparationssystem, welches mit der Resolution 692 (1991) eingerichtet wurde, vgl. Bernhardt Graefrath, *Iraqi Reparations and the Security Council*, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 55 (1995), S. 1 ff.

9 1995 wurde mit der Resolution 986 eine höhere Exportrate für Öl und ein größerer Anteil von 53 % an den Erlösen für Versorgungsgüter festgelegt. Weitere Resolutionen 1153 (1998) und 1210 (1999) ermöglichten schließlich auch die begrenzte Anschaffung von Ersatzteilen und Ausrüstungen für die Ölförderung.

10 So das Fazit von Marc Bossuyt in seinem UN-Bericht vom 21. 6. 2000, *The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights*, E/CN.4/Sub.2/2000/33. Einzelheiten in dem Artikel der im Jahr 2000 aus Protest gegen die Sanktionen zurückgetretenen Vertreterin des Welternährungsprogramms in Bagdad, Jutta Burghardt, *Anspruch und Wirklichkeit. Die Grenzen des UN-Programms „Öl für Lebensmittel“*, in: R. Göbel u. a. (Anm. 4), S. 116 ff., sowie in den verschiedenen Beiträgen des Kapitels „Die Sanktionen: Mythos und Realität“, S. 170 ff. Vgl. ferner Steffen Rogalski/Jutta Burghardt, *Irak: UN-Sanktionen und Menschenrechte*, in: *Wissenschaft und Frieden*, Dossier Nr. 37, Bonn, April 2001. Aus einem Bericht des UN-Generalsekretärs vom 31. 10. 2001 geht zudem deutlich hervor, dass die Hauptverantwortung für die Blockierung humanitärer Hilfsgüter in Washington und London liegt, vgl. den Artikel der beiden ebenfalls aus Protest gegen die Sanktionen zurückgetretenen Leiter des UN-Hilfsprogramms Hans-Christof von Sponeck (2000) und Dennis Halliday (1998), *Bagdad im Visier*, in: *Freitag* vom 7. 12. 2001, sowie Hans-Christof von Sponeck, *Politisch wirkungslos und menschlich eine Katastrophe. Elf Jahre Wirtschaftssanktionen gegen den Irak*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2001) 11, S. 1351 ff. Vgl. auch die alljährlichen Angaben in: *Der Fischer Weltatmanach, Länderbericht Irak*, Kapitel: *Auswirkungen der UN-Sanktionen*. Die irakische Regierung hat das Programm nie akzeptiert.

6 Zur Überwachung richtete der Sicherheitsrat die UN-SCOM (UN Special Commission) ein, die am 17. 12. 1999 mit der Resolution 1284 (1999) durch die UNMOVIC (UN Monitoring, Verification and Inspection Commission) ersetzt wurde.

7 Vgl. B. Graefrath (Anm. 3).

ganisationen zugänglich sein sollte.¹¹ Diese Resolution könnte durchaus epochemachende Wirkung haben, da sie zum ersten Mal die interne Situation eines Staates zum Anlass nahm, das absolute Prinzip der Nichteinmischung in interne Angelegenheiten eines Staates gem. Art. 2 Z. 7 UNO-Charta zu durchbrechen. Die irakische Regierung hatte die Rebellion des kurdischen Volkes nach dem Ende des Golfkrieges trotz ihrer vernichtenden Niederlage blutig niederschlagen können und eine gewaltige Flüchtlingstragödie erzeugt, in der fast die Hälfte der im Nordirak lebenden Kurden in die Nachbarländer floh. Dies war in der Tat eine humanitäre Katastrophe, die von den Staaten im Sicherheitsrat als eine Gefährdung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit i. S. von Art. 39 UNO-Charta angesehen wurde. Daher eröffneten sie das Sanktionsrepertoire der Art. 40 bis 42 UNO-Charta. Der Sicherheitsrat hatte damit zum ersten Mal eine „humanitäre Intervention“ in Reaktion auf innere Unruhen und Bürgerkrieg praktiziert und den Weg gewiesen, auch in anderen Fällen interner humanitärer Katastrophen (Kampuchea, Ruanda, Jugoslawien/Kosovo) wirksam eingreifen zu können.

Doch waren die Staaten in diesen Fällen zu ähnlichem gemeinsamem Vorgehen nicht bereit. Sie blieben auch beim Schutz der Kurden inkonsequent. Sie hatten zwar in der Präambel der Resolution 688 alle Staaten nachdrücklich an die Verpflichtung erinnert, „die Souveränität, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit Iraks“ zu beachten, sie zeigten aber keine Reaktionen, als in den Folgejahren die Türkei wiederholt mit ihrem Militär die Grenze zum Nordirak überschritt, in den kurdischen Siedlungsgebieten intervenierte und sich dort seit Oktober 1997 schließlich militärisch fest installierte. Auch die anschließend von den USA, Großbritannien und Frankreich zum Schutz der Kurden im Norden und der Schiiten im Süden eingerichteten sog. Flugverbotszonen, deren südliche 1996 von den USA bis zum 33. Breitengrad 45 km vor Bagdad ausgedehnt wurde, finden keine Grundlage in Resolution 688 oder gar 687, wie des öfteren behauptet. Es sind einseitige Verletzungen der Souveränität und der territorialen Integrität des Iraks, die vom Sicherheitsrat nie genehmigt, allerdings auch nie gerügt worden sind.

Im Herbst 1998 eskalierten die Auseinandersetzungen um die Inspektionen der UNSCOM, der

11 Die von Frankreich eingebrachte Resolution erhielt zehn Stimmen, wurde aber von Jemen, Kuba und Zimbabwe abgelehnt, Indien und die VR China enthielten sich der Stimme. Deutsche Fassung in: Vereinte Nationen, (1991) 2, S. 77. Vgl. Jürgen Kramer, UN und Golfkrise: Zwischenbilanz, in: Vereinte Nationen, (1991) 3, S. 102 ff., 105 f.; U. Fink (Anm. 1), S. 566 ff., 599 ff.

Spionagetätigkeit und die Weitergabe von Informationen an den israelischen Geheimdienst Mossad vorgeworfen wurden.¹² Bagdad stellte zunächst die Zusammenarbeit ein, lenkte aber nach militärischen Drohungen der USA im November wieder ein, und die zeitweise abgereisten UN-Inspektoren kehrten zurück. Nachdem der australische UNSCOM-Exekutivsekretär Richard Butler jedoch Anfang Dezember Bagdad mangelnde Kooperationsbereitschaft vorgeworfen hatte, forderten die USA die Inspektoren zum Verlassen des Landes auf und starteten am 16. Dezember 1998 ihre „Operation Wüstenfuchs“ mit heftigen Luftangriffen gegen den Irak. Der US-Generalstab sprach im Januar 1999 von ca. 1600 Toten auf irakischer Seite. Das viertägige Bombardement war durch keinen Beschluss des UN-Sicherheitsrats legitimiert, allerdings fand sich in ihm auch keine Mehrheit von Staaten, die die Operation als das verurteilten, was sie war: völkerrechtswidrig. Der Irak kündigte danach am 27. Dezember endgültig jegliche Zusammenarbeit mit der UNSCOM auf und erklärte seinen Widerstand gegen die sog. Flugverbotszonen. Das Pentagon genehmigte daraufhin auch Präventivschläge gegen die Radarabwehrstellungen des Irak.

1998 ist dem UN-Sicherheitsrat endgültig die Kontrolle über den Irakkonflikt entglitten, der sich seitdem vor allem als Konfrontation der USA mit dem Regime Saddam Husseins darstellte. Die USA intensivierten ihre Bemühungen um den Aufbau einer schlagkräftigen Opposition, stellten in dem vom US-Kongress Ende 1998 verabschiedeten Iraq Liberation Act erhebliche finanzielle Mittel zur Verfügung und richteten in Prag den Oppositions-sender „Radio Free Iraq“ ein. Der UN-Sicherheitsrat beschränkte sich darauf, Ende 1999 mit der Resolution 1284 (1999) ein neues Waffeninspektionssystem UNMOVIC mit dem Vorsitzenden Hans Blix zu etablieren, die Höhe der Ölexporte nicht mehr zu begrenzen und die Einfuhr von Lebensmitteln zu erleichtern. Die Aufhebung der Sanktionen war aber nach wie vor von der Zustimmung der USA abhängig, die in dieser Frage zu keiner Konzession bereit waren. Frankreich enthielt sich deshalb bei der Abstimmung der Stimme, weil es voraussah, dass auch diese Resolution die Aufhebung des Embargos nicht erleichtern werde.¹³ Und so blieben die Sanktionen auch 2000 weiter bestehen, als der Sicherheitsrat mit den Resolutionen 1302 und 1330 (2000) das Inspektionssystem und das *Oil-for-Food*-Programm verlängerte.

12 Die Vorwürfe kamen u. a. vom ehemaligen Leiter von UNSCOM Rolf Ekéus, vgl. Spiegel Online vom 29. 7. 2002.

13 Vgl. B. Graefrath (Anm. 3), S. 10, unter Verweis auf Edith M. Lederer, UN Votes to Return Iraq Monitors, in: Associated Press (AP) vom 18. 12. 1999.

Angesichts der unbestreitbar katastrophalen Auswirkungen des gesamten Sanktionssystems auf die Bevölkerung des Irak und seiner Nutzlosigkeit für die Entwaffnung und vollkommene Abrüstung des Irak spricht vieles für die Einschätzung kritischer Betrachter, dass seine weitere Aufrechterhaltung jeglicher Rechtsgrundlage entbehrte, ja, das Sanktionssystem des Art. 41 UNO-Charta geradezu pervertierte.¹⁴ Auch der UN-Sicherheitsrat ist an die Normen des Völkerrechts gebunden und hat insbesondere die Menschenrechte der von seinen Sanktionen betroffenen Bevölkerung zu beachten. Er hat zwar einen sehr weiten Spielraum bei der Einschätzung der Friedensgefahr nach Art. 39 UNO-Charta, hat sich jedoch bei den nachfolgenden Sanktionen der Art. 40 ff. strikt an die zwingenden Prinzipien des Völkerrechts zu halten, zu denen auch der Maßstab der Verhältnismäßigkeit gehört.¹⁵ Die Völkerrechtskommission hat im Falle des Iraks insbesondere auf das Schicksal der Kinder hingewiesen: „... a long-standing embargo which, imposed for political reasons, for example on Iraq, forced sacrifices on the most vulnerable part of the population, the children. If an embargo went on too long, it might well be asked whether it was compatible with basic human rights of children.“¹⁶

IV. Regimewechsel und Präventivstrategie der USA

Dem Irak gelang es in der Folgezeit nur in wenigen Fällen, das Sanktionssystem zu unterhöhlen, so mit der Durchbrechung und faktischen Aufhebung des UN- Flugembargos im Laufe des Jahres 2000 und dem zeitweisen illegalen Export von Rohöl nach Syrien. Die Inspektionen der UNMOVIC blockierte es erfolgreich, indem es die Einreise der Inspektoren verweigerte. Dafür musste es eine erhebliche Verstärkung der US-amerikani-

schen und britischen Luftangriffe auf Flugabwehr- und Raketenstellungen in den nördlichen und südlichen Flugverbotszonen hinnehmen, die seitdem fast täglich erfolgten. Die USA gestanden nun auch offiziell ein, dass es nicht mehr um das ursprüngliche Ziel des Schutzes der kurdischen und schiitischen Zivilbevölkerung ginge, sondern um die Zerstörung militärischer Einrichtungen. Sie hielten sich bei ihren Luftangriffen nicht mehr an die offiziellen Flugverbotszonen, sondern flogen Attacken bis vor die Tore Bagdads und verursachten immer wieder zivile Opfer. Frankreich, welches sich Mitte der neunziger Jahre von den Luftangriffen zurückgezogen hatte, unternahm keinen Versuch, die Illegalität der Flugverbotszonen und des unerklärten Krieges durch den UN-Sicherheitsrat verurteilen zu lassen.

Mit Übernahme des US-Präsidentenamtes durch George W. Bush rückten die alten, von Paul Wolfowitz, Douglas Feith und Richard Perle schon lange vor dem 11. September 2001 vertretenen Pläne zur gewaltsamen Beseitigung Saddam Husseins wieder in den Vordergrund.¹⁷ Über die juristischen Fragen einer solchen militärischen Lösung verlautet wenig, da ein gewaltsam von außen herbeigeführter Regimewechsel ganz offensichtlich gegen das zwingende Interventionsverbot des Art. 2 Z. 7 UNO-Charta verstößt. Hin und wieder wird auf die Novemberresolution 678 von 1990 zurückgegriffen,¹⁸ deren Ermächtigung zur Waffengewalt mit der erfolgreichen Vertreibung der Iraker aus Kuwait und der anschließenden Waffenstillstandsresolution 687 (1991) jedoch ohne Zweifel erloschen ist.¹⁹ Aber auch die Resolution 687 (1991) gibt keine Ermächtigung für militärische Sanktionen, selbst wenn man feststellen muss, dass der Irak die darin enthaltenen Waffenstillstandsbedingungen wie die vollständige Zerstörung der Massenvernichtungsmittel und die ungehinderte Kontrolltätigkeit der Inspektoren nicht erfüllt hat.²⁰ Aktualität bekamen die Pläne mit dem Terroranschlag vom 11. September 2001 und der an-

14 Vgl. B. Graefrath (Anm. 3) und M. Bossuyt (Anm. 10). Der ehemalige UN-Beamte in Bagdad Michel Joli erklärte 1999: „The oil-for-food-programme is a surveillance device devoid of any humanitarian considerations, and the international officials recruited to implement it have been misled to its real aims.“ Zit. in: *The Guardian Weekly*, Nr. 160 vom 16. 4. 1999.

15 Vgl. zu den Kompetenzen und Begrenzungen des Sicherheitsrats im Irakkonflikt T. G. Gill, *Limitations on UN enforcement powers*, in: *Netherlands Yearbook of International Law*, XXVI (1995), S. 74 ff.; Gerhard Stuby, *Götterdämmerung der Kollektiven Friedenssicherung?*, in: Ludwig Krämer (Hrsg.), *Recht und Um-Welt. Essays in Honour of Gerd Winter*, Groningen – Amsterdam 2003, S. 7 ff.

16 Mohamed Bennouna, A/CN.4/SR.2342, und Christian Tomuschat, A/CN.4/SR.8.

17 Vgl. Seymour M. Hersh, *Lunch with the Chairman*, in: *The New Yorker* vom 17. 3. 2003.

18 So z. B. Reinhard Müller, *Alle notwendigen Mittel*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 24. 8. 2002, S. 10; Christopher Greenwood, in: Richard Norton-Taylor, *Law unto themselves*, in: *The Guardian* vom 14. 3. 2003.

19 Vgl. G. Stuby (Anm. 15), S. 7, sowie die Mehrheit der von R. Norton-Taylor (Anm. 18) zitierten internationalen Völkerrechtler. Vgl. auch Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 2. 1. 2003, in: *Junge Welt* vom 4. 2. 2003.

20 So auch die von der Frankfurter Rundschau (FR) gesammelten Stimmen deutscher Völkerrechtler, „Resolution 687 reicht nicht aus. Krieg gegen den Irak nicht gedeckt“, in: *FR* vom 10. 8. 2002, S. 2; vgl. das Interview mit Dieter Deise-roth, in: *FR* vom 15. 3. 2003, S. 2; Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, ebd.

schließenden militärischen Beseitigung des Taliban-Regimes in Afghanistan. Wenn auch das Ergebnis der Militäraktionen nicht in allen Teilen den Vorstellungen der US-Administration entsprach,²¹ so schufen sie überhaupt erst die politischen und strategischen Voraussetzungen dafür, nun auch den Regimewechsel im Irak mit allen Konsequenzen in die Wege zu leiten. Denn definitives Ziel der mit der „Demokratisierung“ der Öl-Regime vorgegebenen Strategie ist der problemlose Zugang zu den lebenswichtigen Ressourcen dieser Region. Dieses Ziel ist jedoch erst dann erreicht, wenn nicht nur der Irak, sondern auch Syrien, der Iran und damit die OPEC dem atlantischen Einfluss unterworfen, d. h. der ganze Mittlere Osten einer zweiten Kolonisierung unterzogen worden ist.²²

Trotz mancher Differenzen in der US-Administration über den gegenüber Saddam Hussein einzuschlagenden Weg²³ war auch für den eher dem Lager der Tauben zuzurechnenden US-Außenminister Colin Powell immer klar, dass ein Regimewechsel nur mittels einer militärischen Intervention zu erreichen sei. Eine wichtige Etappe auf diesem Weg, den schließlich auch Powell gewillt war einzuschlagen,²⁴ markierten die Verabschiedung der „National Security Strategy of the United States of America“ im September 2002,²⁵ ein Jahr nach dem Terroranschlag, und die US-amerikani-

sche Vergeltung gegen Afghanistan. Sie propagiert nicht nur das Konzept militärischer Präventivschläge gegenüber Staaten mit Massenvernichtungsmitteln, sondern sieht auch den Ersteinsatz von Nuklearwaffen und den Verzicht auf eine Legitimation militärischer Gewalt durch die Vereinten Nationen vor.²⁶ Am 10./11. Oktober 2002 ermächtigte der US-Kongress daraufhin den Präsidenten zum Einsatz von Waffengewalt gegen den Irak – eine weitere Missachtung des Sicherheitsrats und der UNO-Charta.

Die Umgehung des UN-Sicherheitsrats kennzeichnete bereits den Angriff der NATO auf Jugoslawien im Frühjahr 1999 und konnte nur durch die mühselige und heftig kritisierte völkerrechtliche Rechtfertigung als „humanitäre Intervention“ aufgefangen werden. Die Tatsache allerdings, dass sich die USA sofort nach dem Terroranschlag im September 2001 an den UN-Sicherheitsrat wandten, um sich eine militärische Reaktion absegnen zu lassen, unterstreicht nicht nur das Legitimationsbedürfnis, welches selbst die einzig verbliebene Weltmacht noch im Kriegsfall hat, sondern widerspricht auch der immer wieder bespöttelten angeblichen Bedeutungslosigkeit, ja Überflüssigkeit des UN-Sicherheitsrats.

V. Der Weg zum Krieg – die Resolution 1441

Das letzte Kapitel im Kampf um den Irakkrieg ist trotz der Niederlage der Mehrheit der kritikritischen Staaten in der UNO dennoch nicht auf ihrer Sollseite abzubuchen. Das zähe Ringen um die Resolution 1441 vom 9. November 2002²⁷ und die monatelangen Versuche, mittels Inspektoren und neue Resolutionsentwürfe den offensichtlich schon im Frühjahr 2002 definitiv beschlossenen Krieg doch noch zu verhindern, wären ohne die Institution des Sicherheitsrats und ihren Veto-Mechanismus nicht möglich gewesen. Der Wortlaut der Resolution ist eindeutig genug, um aus ihm keine Ermächtigung für einen Krieg herauslesen zu können, selbst im Falle ihrer eindeutigen und nachhaltigen Verletzung durch den Irak.²⁸ Das

21 Die Legalität der militärischen Intervention gegen Afghanistan wurde trotz verbreiteter Kritik schließlich als Selbstverteidigung der USA anerkannt. Vgl. einerseits Gerd Winter, Kein Recht zum Krieg. Für einen US-Angriff auf Afghanistan gibt es keine juristische Grundlage. Auch der NATO-Bündnisfall liegt nicht vor, in: taz vom 2. 10. 2001, S. 4, andererseits Gerhard Stuby, Internationaler Terrorismus und Völkerrecht, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2001) 11, S. 1330 ff.; Norman Paech, Empire: Postmodernes Recht oder Totengräber des Völkerrechts?, in: Sozialismus, (2002) 9, S. 45 ff., 47 ff.

22 Vgl. Norman Paech, Der Irak-Krieg – Abschied vom System der kollektiven Sicherheit, in: Sozialismus, (2003) 1, S. 4 ff.

23 Eine der Differenzen ergab sich bei dem Versuch, zwischen Bagdad und Al Qaida eine terroristische Verbindung herzustellen, um den Verteidigungskampf gegen den Terror von Afghanistan auf den Irak übertragen zu können. Die New York Times schrieb z. B. am 6. 2. 2002: „Die CIA hat keinerlei Beweise dafür, dass Irak seit nunmehr fast einem Jahrzehnt irgendwelche terroristischen Operationen gegen die Vereinigten Staaten unternommen hat.“ Sie sei zu der Überzeugung gelangt, „dass Präsident Saddam Hussein chemische oder biologische Waffen weder an Al-Qaida noch an sonstige terroristische Gruppen gegeben hat“.

24 Dies wurde am 6. 2. 2002 deutlich, als Powell in einer Rede vor dem Auswärtigen Ausschuss des US-Kongresses davon sprach, dass Washington den Regimewechsel in Irak „womöglich allein“ vollziehen muss.

25 Amerikanischer Text: (www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf). Teilweise deutsche Übersetzung in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2002) 11, S. 1391 ff. und (2002) 12, S. 1505 ff.

26 Diese Elemente der neuen Präventivstrategie waren allerdings schon in der neuen NATO-Strategie vom April 1999 angedeutet, vgl. Norman Paech, Die NATO-Strategie vor dem Bundesverfassungsgericht, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2002) 1, S. 34 ff.

27 Deutscher Wortlaut in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2002) 12, S. 1512 ff.

28 So auch ausdrücklich Christian Tomuschat, Der Sicherheitsrat ist gestärkt. Mit der Irak-Resolution entfällt die

wochenlange Ringen um den Wortlaut, das durch die klare Weigerung der Franzosen und Russen, einen Automatismus für eine Kriegsermächtigung in der Resolution zu akzeptieren, notwendig geworden war, ist ein weiteres Anzeichen dafür, dass die schließlich einstimmig angenommene Resolution auch ihren Intentionen entsprochen hat und jetzt nicht als gültiges Mandat für den Krieg zählen kann. Alle Verhandlungen hinter den Kulissen des Sicherheitsrats, der Einsatz und die Konsultation der UN-Inspektoren zielten auf eine zweite Resolution. Sie wurde von den USA schließlich nur deshalb fallen gelassen, weil sie eine Ermächtigung für ihren beschlossenen Krieg auf Grund des zu erwartenden Vetos, der Franzosen definitiv nicht erhalten konnten.

Es ist nicht das erste Mal, dass sich die USA zur Durchsetzung ihrer Interessen in jüngerer Zeit außerhalb der Staatengemeinschaft der Vereinten Nationen und gegen das Völkerrecht stellen mussten. Interessen allerdings, die so wenig mit denjenigen der übrigen Staaten in Übereinstimmung zu bringen sind, werden selbst vor dem Hintergrund absoluter militärischer Überlegenheit immer schwieriger unilateral durchsetzbar. Deutschland, Frankreich und Russland sind zwar nicht in der Lage, ein militärisches Gegengewicht gegen die USA aufzubauen, ihr gemeinsames Beharren auf den Prinzipien der UNO-Charta, dem Sicherheitsrat und dem Kontrollsystem der UNMOVIC, hat ihnen nicht nur breitere Zustimmung unter den Staaten eingebracht, sondern auch dem System der kollektiven Sicherheit insgesamt neue legitimatorische Kraft zugeführt. Einer der Hauptpunkte der Kritik an der Ineffizienz und Schwäche des Sicherheitsrats war das unter demokratietheoretischen Aspekten zweifellos problematische Vetorecht ausgewählter Staaten. Seine Berechtigung als ein kriegsverhindernder Mechanismus dürfte er im Verlauf dieses Konfliktes aber besser bewiesen haben als in so mancher alten Vetokonstellation auf der Basis des Kalten Krieges. Selbst wenn Sicherheitsrat und Veto letztlich den Krieg nicht verhindern konnten, so waren sie doch die einzigen diplomatischen Institutionen, über die der Widerstand gegen die Kriegspolitik artikuliert, organisiert und verbreitert werden konnte.

Grundlage für einen Präventivkrieg, in: FAZ vom 11. 11. 2002, S. 12, und die überwiegende Mehrzahl der internationalen Völkerrechtler (vgl. Anm. 19). Die Ansicht von Bruno Simma, der Text der Resolution sei mehrdeutig, aus ihm ließe sich auch eine Kriegsermächtigung herauslesen (vgl. Präventivschläge brechen das Völkerrecht, in: Süddeutsche Zeitung vom 1./2. 2. 2003, S. 11), ist kaum nachvollziehbar.

VI. UNO-Generalversammlung: „Uniting for Peace“

In einer Situation äußerster Kriegsgefahr und faktischer Missachtung des Sicherheitsrats hätte den Staaten noch ein letzter Weg offen gestanden, den sie allerdings nicht beschritten haben. Sie hätten die UNO-Generalversammlung zu einer Debatte und Resolution einberufen können, um alle Staaten an die grundlegenden Prinzipien der UNO-Charta zu erinnern und zur strikten Einhaltung des Völkerrechts sowie der Entscheidungen des Sicherheitsrates aufzufordern. Das Vorbild dieses nicht unproblematischen Flurwechsels im UNO-Gebäude ist eine Resolution der Generalversammlung aus dem Jahre 1950 (Res. 377 V vom 3. November 1950), die auf die Initiative des damaligen US-Außenministers Dean Acheson zurückging und mit der Bezeichnung „Uniting for Peace“ Geschichte gemacht hat.²⁹ Sie sollte die Handlungsfähigkeit der UNO in der Korea-Krise wiederherstellen, die durch das Veto der Sowjetunion faktisch lahmgelegt war. Im Hauptstück dieser aus drei Einzelentschlüssen bestehenden Resolution heißt es: „Falls der Sicherheitsrat mangels Einstimmigkeit seiner ständigen Mitglieder es in einem Fall offener Bedrohung des Friedens, eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung unterlässt, seine primäre Verantwortung für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit auszuüben, (soll) die Generalversammlung unverzüglich die Angelegenheit beraten. . . , um den Mitgliedern geeignete Empfehlungen für Kollektivmaßnahmen zu geben, im Falle des Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung auch für den Gebrauch bewaffneter Kräfte, wenn das nötig ist, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen.“

Zu diesem Zweck soll die Generalversammlung auch außerhalb der Sitzungsperioden zu einer Notstandssondertagung binnen 24 Stunden zusammengerufen werden können, gegen die auch der Sicherheitsrat kein Veto einlegen kann. Eine solche Sondertagung können entweder neun Ratsmitglieder oder eine Mehrheit der Mitglieder der UNO verlangen. Vor dem Hintergrund des eindeutigen Kräfteverhältnisses in der damaligen 59 Mitglieder umfassenden Generalversammlung war die Resolution für die Sowjetunion ein schwerer Rückschlag, da auf diesem Weg ihr Vetorecht

²⁹ Vgl. Norman Paech/Gerhard Stuby, Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen, Hamburg 2001, S. 578 ff.

außer Kraft gesetzt werden konnte. Sie ist auch kaum mit der klaren Kompetenzverteilung der UNO-Charta zu vereinbaren, die dem Sicherheitsrat eindeutig den Vorrang in Fragen der Friedenssicherung gibt und in Art. 12 ausdrücklich bestimmt, dass „die Generalversammlung zu einer Streitigkeit oder Situation ohne Ersuchen des Sicherheitsrats keine Empfehlung abgeben (darf), solange der Sicherheitsrat die ihm in dieser Charta zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt“.

Die Befürchtung der Sowjetunion, dass die Resolution ausschließlich gegen sie verwendet werden würde, erfüllte sich allerdings nicht. Bei der ersten Gelegenheit ihrer Anwendung, als Jugoslawien 1956 zur Beilegung der Suezkrise eine Sondersitzung der Generalversammlung beantragte, da Frankreich und Großbritannien den Sicherheitsrat mit ihrem Veto boykottierten, wurde die Sitzung mit der Stimme der Sowjetunion einberufen. Die Generalversammlung beschloss daraufhin Maßnahmen zum Rückzug der französischen und englischen Truppen sowie die Stationierung der UN-Friedenstruppen in Ägypten. Auf diese Weise wurden neun weitere Notstandssondertagungen auf der Basis der „Uniting for Peace“-Resolution einberufen: zur Beilegung der Ungarn-Krise 1956, der Libanon-Krise 1958, der Kongo-Krise 1960. 1967 war es die Sowjetunion, die den Generalsekretär ersuchte, die fünfte Notstandssondertagung der Generalversammlung einzuberufen, um den Ausbruch des Nahostkrieges zu behandeln, was dieser auch tat. Es folgten weitere Sondertagungen zu Bangladesch, Afghanistan, Südafrika und mehrfach zu Palästina. Die letzte Tagung im Jahr 1997 galt den Vorgängen in Ost-Jerusalem.

Diese Praxis der Notstandssondertagungen auf der Basis der Resolution 377 V über fünf Jahrzehnte wird heute überwiegend trotz ihres schwerwiegenden Eingriffs in die Struktur der UNO-Charta als gewohnheitsrechtliche Abänderung akzeptiert. Dagegen spricht, dass die Generalversammlung genügend Gelegenheit gehabt hätte, eine Neuabgrenzung der Kompetenzen mit Zweidrittelmehrheit in die Charta zu übernehmen. Dennoch hat sich die Problematik des Verstoßes bisher nicht in aller Schärfe gestellt, da die Generalversammlung in keiner der zehn Sitzungen in die Sanktionskompetenz des Sicherheitsrats eingegriffen, sondern sich auf Diskussionen und Empfehlungen beschränkt hat.

Darauf hätte sich die Generalversammlung auch im Falle des drohenden Irakkrieges beschränken können. Sie hätte noch einmal die Staaten an das absolute Gewaltverbot erinnern müssen, das nur im Falle eines Mandats des Sicherheitsrates oder bei einem unmittelbaren Angriff durch Selbstver-

teidigung eine Ausnahme erlaubt. Sie hätte daran erinnern müssen, dass die territoriale Integrität und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit fundamentale Prinzipien der UNO-Charta und des Völkerrechts sind. Sie hätte klarstellen müssen, dass die Resolution 1441 kein Mandat für eine militärische „Abrüstung“ gibt und die Beseitigung eines Regimes auch nicht in der Befugnis der Vereinten Nationen liegt (Art. 2 Z. 7 UNO-Charta). Sie hätte fordern sollen, dass die Inspektoren ihre Mission in angemessener Frist beenden können, und sie hätte den Irak noch einmal zu bedingungsloser Zusammenarbeit mit der UNMOVIC auffordern sollen.

Die Generalversammlung hätte sich mit einer solchen Resolution auf die Darlegung der völkerrechtlichen Koordinaten des Konfliktes beschränkt und nicht in die Kompetenzen des Sicherheitsrats eingegriffen, ihm vielmehr Handlungsraum auch über den Irakkonflikt hinaus zurückgewonnen. Denn die Umgehung des Sicherheitsrats und die Verletzung des Gewaltverbots ist ein tiefer Eingriff in das gesamte Sicherheitssystem der UNO und kann jedem Staat eine billige Rechtfertigung für beliebige Interventionen und Kriege liefern. Es wäre also um mehr gegangen als das ohnehin wichtige Ziel, einen unmittelbar bevorstehenden Krieg noch abzuwenden. Es wäre um die Erhaltung einer zwar unvollkommenen, aber bisher durch keine bessere Alternative ersetzbare kollektive Sicherheits- und Friedensordnung gegangen, für welche die „Uniting for Peace“-Resolution vielleicht einen letzten Mechanismus der Rettung bereitgehalten hätte.

VII. Die Rückkehr der UNO

Mit dem Rückzug der UNMOVIC-Inspektoren aus dem Irak und dem Verzicht auf eine zweite Resolution des UN-Sicherheitsrats, die die Anwendung militärischer Gewalt ausdrücklich gemäß Art. 42 UNO-Charta hätte ermächtigen müssen, war das Scheitern der UNO in diesem Konflikt besiegelt. Nehmen wir die Organisation der UNO als den institutionellen Ausdruck des gegenwärtigen Völkerrechts, so müssen wir dieses Urteil auf den gesamten rechtlichen Rahmen der in den letzten neunzig Jahren unter dem Namen „kollektives Sicherheitssystem“ entwickelten Friedensordnung erstrecken. Der Untergang des sozialistischen Systems in der Gestalt der Sowjetunion und des Warschauer Paktes wird nicht überinterpretiert, wenn man auch den Untergang des VII. Kapitels der UNO-Charta als eine seiner Folgen ansieht.

Darin liegt zugleich das Eingeständnis, dass das Wilson'sche Modell einer juristischen Weltordnung gleicher Staaten jenseits des zweifelhaften Gleichgewichts der Kräfte auch in seinem zweiten Anlauf mit dem Zusammenbruch dieses Gleichgewichts gescheitert ist. Was ohne die wechselseitige Zählung der Großmächte auf der Basis und mit den Institutionen der Vereinten Nationen eine allgemeine Friedensordnung garantieren sollte, erweist sich heute offensichtlich immer noch als zu schwach, dem entfesselten Hegemoniestreben einer Großmacht zivilisierende Grenzen zu setzen.

Die Erosion der UNO-Friedensordnung kündigte sich schon Ende der neunziger Jahre vor allem mit dem Angriff auf Jugoslawien und der im April 1999 noch während des Krieges verkündeten neuen NATO-Strategie an. Das grundlegend Neue in der jüngsten Entwicklung ist das Auseinanderbrechen der schon seit 1991 (2. Golfkrieg) aufgebauten Koalition. So tief dieser Riss auch ist, wenig spricht jedoch derzeit dafür, dass daraus ein neues Gleichgewicht der Kräfte entsteht, auf dessen Basis die UNO eine wirksamere Friedensrolle wiedererlangen könnte. Der nukleare Hintergrund des alten Kräftegleichgewichts taugt heute nicht mehr zum Aufbau eines neuen Gleichgewichts, zumal es die Spaltung der NATO voraussetzen würde. Wenn es auch nicht ausgeschlossen ist, dass die VR China einmal die Rolle einer wirksamen *countervailing power* übernehmen könnte, muss die UNO für absehbare Zeit versuchen, eine zentrale Ordnungsfunktion zurückzugewinnen und die Staaten ohne dieses alte Gleichgewichtsprinzip aus dem „Ausnahmestand als Weltordnung“³⁰ in eine neue Friedensordnung zurückzuführen.

Wichtig ist dabei für die UNO derzeit vor allem, aus dem Abseits im Mittleren Osten herauszukommen, in dem sie von den USA ja nicht nur im Irakkonflikt, sondern auch in der Palästinafrage gehalten wird. Die Pläne der USA, das alte Regime Saddam Husseins wegen vergangener Verbrechen gegen ihre eigene Bevölkerung sowie wegen Kriegsverbrechen vor Gericht zu stellen und juristisch zur Verantwortung zu ziehen, begegnen dabei – obwohl eine genuine Aufgabe des neu gegründeten Weltstrafgerichtshofs – zahlreichen Schwierigkeiten. Wie und wo tritt ein Ankläger auf, der nicht nur mit dem Krieg gegen den Irak selbst einen schweren Völkerrechtsverstoß gegen Art. 2 Z. 4 UNO-Charta begangen hat und zudem dem einzigen legitimen internationalen Gericht, dem Weltstrafgerichtshof, die Anerkennung verweigert?

30 Vgl. Giorgio Agamben, *Der Gewahrsam. Ausnahmezustand als Weltordnung*, in: FAZ vom 19. 4. 2003, S. 33.

Dieser Weltstrafgerichtshof wird über Taten, die vor seiner Entstehung am 1. Juli 2002 begangen worden sind, ohnehin nicht richten können. Bei der Frage der Kriegsverbrechen wird er – anders als das Jugoslawien-Tribunal es getan hat – berücksichtigen müssen, dass die Angeklagten zunächst auf ihr legitimes Selbstverteidigungsrecht gemäß Art. 51 UNO-Charta verweisen werden. Die schließlich zur Verhandlung stehenden Kriegsverbrechen dürften auf der Seite des Irak (bisherige Vorwürfe: Vorzeigen amerikanischer Gefangener im Fernsehen, Selbstmordattentäter gegen Interventionstruppen) vergleichsweise unbedeutend sein gegenüber den Vorwürfen gegen die US-Truppen (Einsatz von Napalm, Streubomben und abgereichertem Uran, gezielte Angriffe auf zivile Objekte wie Rundfunk- und Fernsehstation, Marktplatz etc., Verletzung der Besatzerpflichten durch Passivität gegenüber Plünderern). Der Weltstrafgerichtshof könnte es sich nicht mehr – wie noch das Jugoslawien-Tribunal – leisten, die Kriegsführung nur einer Seite zum Gegenstand des Verfahrens zu machen.

Kommt also der Weltstrafgerichtshof für die USA als Ort der Rechtssuche nicht in Betracht, verbleiben nur die Militärgerichte, wie sie nach dem Kriegsrecht vorgesehen sind. Diese haben sich aber in der US-amerikanischen Praxis in „military commissions“ verwandelt, die dadurch gekennzeichnet sind, „dass sie den Rechtsstatus eines Individuums sowohl mit Rücksicht auf das internationale Recht wie auf die amerikanischen Gesetze radikal suspendieren und ein juristisch nicht benennbares Wesen schaffen“³¹. Würden sich die USA jedoch von diesem völlig inakzeptablen Guantanamo-System des Ausnahmezustandes trennen und zu anerkannten Militärgerichten zurückkehren, würden sie sich in der Zwickmühle der eigenen Kriegsverbrechen verfangen. Spätestens hier würden sie von der Mahnung des US-amerikanischen Anklägers Jackson in den Nürnberger Prozessen eingeholt werden: „Denn wir dürfen niemals vergessen“, hatte er seinerzeit in seiner Anklageschrift betont, „dass nach dem gleichen Maß, mit dem wir die Angeklagten heute messen, auch wir morgen von der Geschichte gemessen werden. Den Angeklagten einen Giftbecher reichen heißt, ihn auch an unsere eigenen Lippen setzen. Wir müssen an unsere Aufgabe mit

31 Vgl. G. Agamben, ebd.: „Weder Gefangene noch Angeklagte, sondern bloß ‚detainees‘, unterliegen sie einer bloß faktischen Herrschaft, einem Gewahrsam, der nicht nur in zeitlichem Sinne, sondern seinem Wesen nach unbestimmt ist, da dem Gesetz und der gerichtlichen Kontrolle entzogen. Der einzig mögliche Vergleich ist der mit der juristischen Lage der Juden in den nationalsozialistischen Lagern, die mit der Staatsbürgerschaft jede juristische Identität verloren, aber wenigstens noch die jüdische behalten hatten.“

soviel innerer Überlegenheit und geistiger Unbestechlichkeit herantreten, dass dieser Prozess einmal der Nachwelt als die Erfüllung menschlichen Sehns nach Gerechtigkeit erscheinen möge.“³²

Dem engen Geflecht anerkannter juristischer Normen und Institutionen können sich die USA nur schwer und unter offener Missachtung entziehen. Das ist anders bei der Frage, welche Befugnisse sie der UNO beim Wiederaufbau des Irak in der Nachkriegsära einräumen. Als Besatzer sind sie einem feststehenden Kodex Genfer Regelungen in der Verwaltung des besiegten Landes unterworfen, gleichgültig ob die Besatzung rechtmäßig oder nicht rechtmäßig erfolgte. In der 4. Genfer Konvention von 1949 sind die Versorgungs-, Verwaltungs- und humanitären Pflichten der Besatzungsmacht klar festgelegt, die sich an der Wiederherstellung der vollen Souveränität des besetzten Landes und nicht an den Interessen der Besatzungsmacht orientieren. Eine Beteiligung der UNO ist darin ebenso wenig festgelegt wie eine zeitliche Begrenzung des Besatzungsregimes. Um jedoch eine völkerrechtlich nicht mehr vertretbare Dauer der Besetzung mit den katastrophalen Folgen wie in Palästina zu vermeiden, muss sich die UNO so schnell wie möglich wieder ins Spiel bringen. Mit der Resolution 1442 vom 28. März

³² Vgl. Der Prozess der Hauptkriegsverbrecher vor dem IMT Nürnberg, 14. 11. 1945 – 1. 10. 1946, Bd. 2, Nürnberg 1947, S. 118.

hat der Sicherheitsrat bereits auf die Pflichten des Besatzungsregimes im Rahmen der 4. Genfer Konvention in allerdings sehr allgemeinen Formulierungen hingewiesen. Als Nächstes müsste er die Aufhebung der Embargosanktionen der alten Resolution 687 beschließen, die Hilfslieferungen der humanitären Organisationen und jeglichen Wiederaufbau behindern. Auch hätte er auf die Rückkehr der UNMOVIC-Inspektoren zu dringen, die gegenüber den von der US-Administration entsandten Kontrolleuren den Vorteil der Glaubwürdigkeit besitzen.

Eines allerdings müsste der Sicherheitsrat auf jeden Fall vermeiden: dass das Nachkriegsengagement der UNO – wie nach dem Überfall auf Jugoslawien – als nachträgliche Legitimation des Krieges gegen den Irak interpretiert wird. Der sicherste Weg, dies zu verhindern, führt über einen Antrag des Sicherheitsrates oder der Generalversammlung an den Internationalen Gerichtshof (IGH), ein Gutachten über die Rechtswidrigkeit des Krieges zu erstellen. Das Ergebnis ist voraussehbar, wie es der ehemalige Präsident des IGH Christopher Weeramantry bereits angedeutet hat.³³ Trotz einer eindeutigen Verurteilung der Kriegskoalition sollte es ein zentrales Ziel der UNO sein, die USA wieder fest in den rechtlichen und institutionellen Rahmen ihrer Organisation einzubinden.

³³ Vgl. das Interview von Richard Meng mit Christopher Weeramantry, in: FR vom 26. März 2003.

Die politischen Kräfte im Irak nach dem Regimewechsel

I. Einleitung

Dass ein Regimewechsel im Irak alleine von außen bewerkstelligt worden ist, ist für die irakische Opposition, die oft als zerstritten beschrieben wurde, eine bittere Wahrheit. Eine Dekade nach dem Überfall auf Kuwait schien Saddam Hussein fest im Sattel zu sitzen. Sein Regime war zwar streng autoritär, aber der Autoritarismus ist ein Kennzeichen der arabischen Systeme in der gesamten Region. Kein Staat der Region, abgesehen von Kuwait, behandelte den Irak deswegen als Pariastaat. Saddam war es also gelungen, sein Regime im regionalen Gefüge zu reintegrieren. Das Ende des bipolaren Weltsystems und die Wende der Systeme im ehemaligen Ostblock hatten keine spürbaren Einflüsse auf die Region des Vorderen Orients, ebenso wenig die Demokratisierungswelle, die in den achtziger Jahren die Staaten Lateinamerikas erfasste. Eine Demokratisierungswelle, welche die autoritären Systeme des Vorderen Orients verändern könnte, war also kaum spürbar. Für Saddam Hussein waren die Kräfte der Opposition Handlanger der Feinde des Irak, insbesondere der USA. Seine Bemerkung, dass die Mitglieder der Opposition im Exil in einen Bagdader Omnibus passen, zeigt, dass Saddam keine Notwendigkeit sah, eine nationale Versöhnung als eine Strategie zu verfolgen, um den USA den Wind aus den Segeln zu nehmen. Saddam ließ sich stattdessen mit 100 Prozent der Stimmen erneut zum Staatspräsidenten wählen. Die Haltung der irakischen Opposition vor und nach dem Ausbruch des Dritten Golfkrieges zeigt in der Tat keine einheitliche Linie. Das Fehlen eines nationalen Konsenses der oppositionellen Kräfte ist zum einen das Ergebnis der Interessenlage der verschiedenen Gruppen, zum anderen die Reaktion dieser Gruppen auf das amerikanische Vorhaben, das Regime von Saddam Hussein zu stürzen. Es kam hinzu, dass einige politische Kräfte der Opposition zumindest Rücksicht auf die Politik der Regionalmächte nehmen mussten. Dies betrifft vor allem die schiitischen Gruppen, die vom Iran aus operierten und stets die iranischen Interessen berücksichtigten.

Die USA selbst waren nach dem 11. September 2001 bemüht, die irakische Opposition als Verbündeten im Rahmen ihrer Strategie für den Vorderen Orient zu gewinnen. Die Intensivierung der Kontakte mit den beiden kurdischen Parteien, der Patriotischen Union Kurdistan (PUK) und der Demokratischen Partei Kurdistan (DPK), sowie die Reaktivierung des Iraqi National Congress (INC) waren hierfür die ersten Signale. Im Laufe des Jahres 2002 wurden mehrere Tagungen der irakischen Opposition von den USA unterstützt. Zalmay Khalilzad, ein Kenner der Region, wurde zum Irakbeauftragten der Regierung ernannt. Dennoch haben die USA während des Krieges und danach keine große Bereitschaft gezeigt, mit den Kräften der irakischen Opposition zu kooperieren. Die politische Zusammenarbeit und die militärische Koordination mit den beiden oben erwähnten kurdischen Parteien blieb eine Ausnahme. Neben den Kurden hatte nur der schiitische Supreme Council of Islamic Revolution in Iraq (SCIRI) eine politische und militärische Bedeutung. Die USA wollten aber dem SCIRI nicht dazu verhelfen, eine Vormachtstellung im Irak aufzubauen. Der SCIRI war seinerseits aus politischen Gründen nicht bereit, als Partner der USA zu erscheinen. Er nahm kurzerhand die Strategie seines Gastgebers, des Iran, an und erklärte sich in diesem Krieg für neutral.

Die politische Landschaft nach dem Fall des Diktators ist vielfältig. Der Bagdader Frühling ist der Tummelplatz für Parteien, Organisationen und Personen, die sich berufen fühlen, die Iraker zu repräsentieren. Dabei sind Erscheinungen zu beobachten, die in der Region einmalig sind. Die Kommunistische Partei des Irak eröffnet 70 Jahre nach Ihrer Gründung Parteibüros. Das Gleiche gilt für die schiitische Dawa-Partei, deren Mitgliedschaft im Saddam-Staat mit der Todesstrafe geahndet wurde. Selbst sunnitisch-islamistische Parteien, die – abgesehen von der im Exil aktiven „Islamischen Irakischen Partei“ – eine quietistische Haltung gegenüber dem Regime Saddam Husseins zeigten, melden sich stärker zu Wort. Im Norden scheint die Parteienlandschaft ziemlich stabil. Abgesehen von den extremen Islamisten wie Ansar al-Islam herrscht in den Einflussgebieten

der beiden großen kurdischen Parteien eine weitgehend liberale Haltung. Der Zugang aller Parteien und Organisationen zu den Massenmedien sowie die unbehinderte politische Arbeit könnte für den Irak ein Vorbild sein.

II. Die Schiiten

Am 10. April, wenige Tage nachdem die US-Truppen die Stadt al-Najaf erobert hatten, ereignete sich ein schrecklicher Vorfall. Der bis dahin im Exil lebende Abd al-Majid al-Khoei, der Vorsitzende der in London ansässigen internationalen Al-Khoei-Foundation, wurde im Hof des Schreins des ersten Imam der Schiiten, Ali bin Abi Talib, von einer aufgebracht Menge getötet. Die arabische Presse vermutete, dass die Mörder zu den Anhängern des 29. Muqtada al-Sadr gehören.¹ Al-Sadr ist ein Sohn des 1999 vom Regime ermordeten Großayatollah Muhammad Sadiq al-Sadr. Der junge al-Sadr versuchte, die heilige Stadt unter seine Kontrolle zu bringen, nachdem die Truppen Saddam Husseins die Stadt verlassen mussten. Al-Khoei war mit der Absicht in die Stadt gekommen, als charismatischer Führer die schiitischen Ulama um sich zu scharen. Er korrigierte sofort nach seinem Eintreffen in der Stadt die von den Massenmedien Saddam Husseins propagierte Erklärung der höchsten Autorität der Schiiten al-Sistani. Dieser soll, so die irakischen Massenmedien, die Iraker zum Widerstand aufgerufen haben. Al-Sistani, so al-Khoei, soll den Muslimen zur Enthaltung und Neutralität geraten haben. Nach dem Tode al-Khoeis waren die großen Ulama, einschließlich Ali al-Sistani, nicht mehr präsent. Morddrohungen der Anhänger al-Sadrs gegen die Ulama veranlassten die Stämme der Region, zum Schutz der Ulama in die Stadt einzurücken.

Diese Episode zeigt, dass die Schiiten und ihre Geistlichkeit von einer organisierten und eingeschworenen Gruppe weit entfernt sind. Aber dennoch scheinen mit dem Regimewechsel im Irak die Zeiten der Vergangenheit anzugehören, in denen die Schiiten, die als die größte konfessionelle Gruppe gelten, den Platz einer Minderheit zugewiesen bekamen. Dessen ungeachtet löste die Frage nach der politischen Vertretung der irakischen Schiiten Streitigkeiten und Differenzen aus.

¹ Vgl. al-Sharq al-Awsat vom 3. 4. 2003. Nach Angaben der in London herausgegebenen Zeitung al-Hayat versucht al-Sadr, mit Unterstützung der iranischen Geistlichen seine Macht in den heiligen schiitischen Städten aufzubauen, vgl. al-Hayat vom 24. 4. 2003.

Nach dem Sturz Saddam Husseins nehmen die schiitischen Stimmen auch aus dem Iran zu, die in der Gemeinschaft der schiitischen Ulama, *al-hawza al-ilmia*, die Vertreterin der Schiiten sehen. Diese Haltung ist von großer Brisanz, weil die Übernahme der Macht durch die Ulama und die Errichtung eines islamischen Staates für das iranische Modell sprechen. Der Großayatollah Ali al-Sistani beansprucht jedoch keine politische Rolle für die Ulama. Bis jetzt scheint sich bei den Ulama keine einheitliche Meinung durchgesetzt zu haben. Die entscheidende Schlacht der Ulama um die Macht steht allem Anschein nach noch aus.

Aber weder die Grassroots-Bewegungen wie die von Muqtada al-Sadr noch die Meinung der Ulama scheinen die Einstellung der Schiiten widerzuspiegeln. Die schiitischen Parteien könnten in der nahen Zukunft eine wichtige Rolle spielen. Sie sind sich wie al-Sistani bewusst, dass ein Staat nach Vorbild des Iran im Irak, in dem die Schiiten zirka 60 Prozent der Bevölkerung ausmachen, nicht realisierbar ist. Zudem unterstützen selbstverständlich nicht alle Schiiten die Errichtung eines islamischen Staates. Wer sind aber die schiitischen Parteien, und welche Position vertreten sie?

Nach dem Sturz Saddams machten vor allem zwei schiitische Parteien auf sich aufmerksam: SCIRI und die Partei des Islamischen Aufrufs (al-Dawa-Partei). Während sich vor dem Ausbruch des irakisch-iranischen Krieges die Dawa-Partei (*hizb al-Dawa al-islamiya*) als die Organisation des irakisch-schiitischen Islam verstand, etablierten sich nach dem Ausbruch des Krieges und mit Unterstützung des Iran die Organisation Islamischer Aktion und SCIRI. Letzterer sollte nach dem Wunsch der Iraner eine Dachorganisation der irakisch-islamistischen Bewegungen werden und die Führung einer islamischen Revolution im Irak übernehmen. Der SCIRI etablierte sich jedoch zunehmend als eine eigenständige Bewegung. Diese Tendenz wurde durch folgende Faktoren begünstigt:

- Die Dawa-Partei als eine Kaderorganisation passte nicht zu den Vorstellungen der iranischen Unterstützer, die vor allem in den ersten Jahren des Krieges eine ähnliche Bewegung im Irak gerne gesehen hätten wie die, die 1979 im Iran entstanden war: eine Massenbewegung, die von der Geistlichkeit getragen wird. Zudem zersplittert sich die Dawa-Partei bei der Frage, ob das von den Iranern als Glaubensfrage stilisierte Prinzip der Herrschaft der Gelehrten übernommen werden sollte. Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre existierten mehrere Gruppen, die den Titel Hizb al-Dawa trugen.

- Die von dem irakischen Ayatollah Muhammad Taqi a-Mudaris angeführte Munazamat al-Amal al-Islami verlor nach dem Ende des irakisch-iranischen Krieges an Bedeutung. Diese Organisation war für spektakuläre Anschläge gegen Funktionäre der Baath-Partei bekannt geworden. Sie hatte aber schon vor dem Ausbruch des ersten Golfkrieges an Ausstrahlung verloren. Nachdem ihre Kader ins iranische Exil gegangen waren, hatte sie keine Möglichkeit, durch Anschläge auf sich aufmerksam zu machen.
- Der Aufstieg des SCIRI als der Vertreter des irakisch-schiitischen Islamismus ist neben den oben beschriebenen Faktoren der Tatsache zuzuschreiben, dass der Iran ihn unterstützt hat. Der Iran erstellte die Badr-Division, die dem SCIRI unterstellt war. So wurde der Aufstand der Schiiten im Frühjahr 1991 vorwiegend von dem SCIRI organisiert. Schließlich darf nicht unerwähnt bleiben, dass der Führer des SCIRI, Muhammad Baqire al-Hakim, zur Popularität der Bewegung in den Reihen der Schiiten und zur Akzeptanz bei den Iranern beigetragen hat. Er ist der Sohn des 1970 verstorbenen Großayatollah (*Ayatollah al-uzma*) Muhsin al-Hakim, des ersten arabischen Großayatollah seit vielen Jahrzehnten. Zudem trug der Umstand, dass die irakische Regierung als Vergeltung mehrere Mitglieder der al-Hakim-Familie hinrichten ließ, dazu bei, dass al-Hakim eine zentrale Figur des schiitisch-irakischen Islamismus wurde.

Die Bedeutung und Zukunft des SCIRI nach dem Sturz Saddam Husseins ist abhängig davon, ob sich die Organisation als Vertreterin der irakischen Schiiten etablieren kann. Mehrere Entwicklungen, welche die Bewegung in der letzten Dekade durchmachte, sowie die aktuelle Situation können als günstige Faktoren bewertet werden. Hierzu gehört die Akzeptanz des demokratischen Prinzips im politischen Leben. Der SCIRI weiß, dass das Prinzip der Herrschaft der Gelehrten im multikonfessionellen Irak nicht durchzuführen ist. Die Anerkennung des SCIRI als eine bedeutende irakische Oppositionsbewegung durch die amerikanische Regierung und die Vertretung des SCIRI bei den Verhandlungen der irakischen Opposition im August und im Dezember 2002 sowie im Februar 2003 hat eine große politische Bedeutung, weil die Führung der SCIRI trotz der Widerstände im Iran und in den eigenen Reihen den Kontakt mit der amerikanischen Regierung suchte.

Der SCIRI muss aber auch andere Herausforderungen bewältigen. Hierzu gehört der Umgang mit den populistischen von den einzelnen Ulama

getragenen Bewegungen, die nach einem islamischen Staat Khomeinistischer Provenienz rufen. Nicht minder wichtig ist der Umgang mit den konkurrierenden schiitischen Organisationen, vor allem der Umgang mit dem offiziellen iranischen Versuch der Einflussnahme. Auch die Interventionsversuche aus Ghom sind nicht zu unterschätzen. Da im Schiitentum jeder große Geistliche seine Anhänger weltweit hat, sind die politischen Einflüsse aus dem inoffiziellen Iran nicht zu vermeiden. Die schiitischen Ulama werden mit Sicherheit an Macht und Einfluss gewinnen. Die Parolen der Pilger nach Karbala Mitte April dieses Jahres wie „Nein zu Saddam, nein zu USA, nein zu Ahmad Chalabi, ja zu der Gemeinschaft der Ulama“ weisen deutlich auf das iranische Modell hin. Nicht nur die Herrschaft der USA wird abgelehnt, sondern auch die Machtansprüche der schiitischen Parteien und der schiitischen Liberalen, personifiziert im Vorsitzenden des Irakischen Nationalkongresses.

Als mögliche Konkurrenten des SCIRI in den schiitischen Städten und in Bagdad gelten vor allem die Dawa-Partei, die Kommunistische Partei des Irak und die liberalen Schiiten, die zur Zeit im INC organisiert sind. Allerdings können neue, säkular orientierte Kräfte im Rahmen der neuen irakischen Parteienlandschaft hinzukommen. Schon vor dem Ausbruch des Krieges meldeten sich schiitisch-säkulare Kräfte zu Wort. Es scheint, dass sich die irakischen Schiiten wie ihre libanesischen Glaubensbrüder als eine Quasi-Ethnie verstehen. Die Identifikation mit dem Schiitentum muss jedoch keine primäre religiöse Bedeutung haben. Die politische Artikulation der Interessen der irakischen Schiiten, die vor dem Aufstand von 1991 islamisch gefärbt war, erfolgte in der letzten Dekade auch ohne konfessionellen Bezug. Lange fürchteten die irakischen Schiiten, dass sie, falls sie einen angemessenen Platz im politischen Leben des Irak beanspruchten, als Konfessionalisten abgestempelt würden. Dies wird anscheinend nicht mehr für wichtig erachtet. Die relativ kleine sunnitisch-arabische Minderheit, die seit der Gründung des Staates die politische Macht innehat, wird allem Anschein nach ihre Prädominanz verlieren. Selbst kleinere Ethnien wie die Assyrer und Turkmenen beanspruchen eine angemessene politische Beteiligung im neuen Irak. Der zukünftige Irak scheint in Richtung einer Konkordanz-Demokratie, ähnlich wie der Libanon vor dem Bürgerkrieg, zu tendieren.

Das im Juni 2002 erschienene Manifest der irakischen Schiiten² überraschte die interessierte

² Der Text ist in der libanesischen Zeitung al-Nahar vom 22. 6. 2002 abgedruckt.

Öffentlichkeit und löste eine Debatte in den Reihen der irakischen Opposition aus. Die Verfasser und Unterzeichner des Manifests sind die Repräsentanten der schiitisch-irakischen Elite und stammen aus allen politischen Strömungen von den Islamisten bis zu den Liberalen. Das Manifest möchte, so die Initiatoren, die Frage nach der Zielsetzung der Schiiten beantworten. Nicht uninteressant ist die Definition der Schia in diesem Manifest. Die Schiiten sind demnach die Angehörigen der Konfession, gleich ob durch Bekenntnis oder durch Geburt. Ferner wird die jahrhundertelange Unterdrückung der Schiiten als prägender Faktor hervorgehoben. Es heißt wörtlich: „Die schiitische Opposition gegen die Herrschenden im Irak ist politisch und nicht konventionell motiviert. Sie ist vor dem Hintergrund der historischen Akkumulation der konventionellen Unterdrückung entstanden.“ Die politischen Forderungen, die im Schiiten-Manifest gestellt werden, sind eine Mischung aus Ansprüchen hinsichtlich der Anerkennung und der angemessenen Repräsentation und Vorstellungen von einem neuen, demokratischen und pluralistischen Irak, das heißt: das Gegenmodell zum Irak, wie er sich nach 1958 entwickelt hat. Das Manifest wurde im Rahmen der Debatte, die nach seiner Bekanntmachung ausgelöst wurde, vor allem in einem wesentlichen Punkt kritisiert: Die Initiatoren, so die Kritiker, bewegen sich auf konventionellem Terrain und nutzen ihre Chance nicht, nach einem Machtwechsel dazu beizutragen, dass dem politischen Konfessionalismus ein Ende gesetzt wird.³ Die Unterzeichner des Manifests wollen tatsächlich, dass in der zukünftigen irakischen Verfassung die Schiiten als die Bevölkerungsmehrheit festgeschrieben werden.

Die schiitischen Parteien, ob islamisch oder säkular ausgerichtet, müssen sich aber mit dem politischen Anspruch der schiitischen Ulama und ihrer Unterstützer aus Teheran und Ghom auseinandersetzen. Sie könnten mit dem Großayatollah Ali al-Sistani einen Unterstützer haben. Dieser erklärte, während der Krieg noch andauerte, dass die schiitische Geistlichkeit keine politischen Ambitionen hege. Es ist aber nicht auszuschließen, dass die ambitionierten Mullahs und Ayatollahs von Najaf und Karbala rasch eine Autorität finden, welche die Errichtung eines islamischen Staates im Land der Zweiströme zur Pflicht der Muslime erklären könnte. Nicht auszuschließen ist die Möglichkeit einer Allianz der islamistischen Parteien gegen die Pläne einer säkularen demokratischen Ordnung.

3 Vgl. hierzu al-Milaf al-Iraqi, Nr. 128, 131 (2002).

III. Die Kurden

Seit mehreren Dekaden gehört das Kurdenproblem zu den chronischen Krisen des Irak. Die Kurden waren bekanntlich zwischen 1975 und 1991 das Ziel einer weitgehendsten Unterdrückung und Verfolgung. Dennoch gelang es der irakischen Regierung nie, das gesamte Kurdengebiet unter ihre Kontrolle zu bringen. Dies ermöglichte den kurdischen Parteien schon vor der Errichtung der Schutzzone 1991, außerhalb der staatlichen Kontrolle zu agieren. Die Schutzzone war jedoch eine qualitative Veränderung des Status der Kurden. Trotz der internen Streitigkeiten und des zähen Ringens um Autonomie gelang es den Kurden vor allem Ende der neunziger Jahre, eine funktionierende Verwaltung aufzubauen, politische Institutionen zu gründen und im kulturellen Bereich⁴ große Fortschritte zu erzielen. Trotz dieser Fortschritte führten die Differenzen zwischen den beiden großen kurdischen Parteien, der KDP und der PUK, zur Spaltung der Schutzzone und zur Entstehung von zwei Regionalregierungen sowie einer Spaltung aller Institutionen. Erst 1998 und unter massivem Druck der amerikanischen Regierung, vertreten durch Außenministerin Albright, waren die Kontrahenten bereit, den Konflikt beizulegen. Die Verwaltungen blieben allerdings getrennt. Erst kurz vor Ausbruch des dritten Golfkrieges einigten sich die beiden Parteien auf die Gründung einer gemeinsamen militärischen Führung.

Der Umstand, dass die beiden kurdischen Parteien über militärische Verbände verfügen und bis zum Ausbruch des Krieges fast 20 Prozent des irakischen Territoriums kontrollierten, gab ihnen politisches und strategisches Gewicht. Dies wurde vor allem bei dem amerikanisch-türkischen Streit über die Bildung einer Nordfront deutlich. Die Uneinigkeit der beiden Staaten über die Bildung der Nordfront hob die Bedeutung der Kurden und der kurdischen Schutzzone für die amerikanische Strategie hervor. Die USA mussten daher die Haltung der Kurden respektieren, als diese der Verlegung von großen türkischen Truppenverbänden in die Schutzzone nicht zustimmten. Tatsächlich gelang es rund 1 000 amerikanischen Fallschirmspringern mit Unterstützung der kurdischen Milizen, Peshmergas, das Gebiet zwischen Kirkuk und Mosul zu besetzen und die irakischen Truppen zu vertreiben bzw. gefangen zu nehmen.

4 Es gelang den Kurden, neben der schon existenten Universität Arbil zwei weitere Universitäten in Sulaimaniya und Duhok zu gründen. Verlagswesen und Presse sowie eigene TV-Stationen führten zur Entstehung einer kurdischen Öffentlichkeit.

Entscheidend für die Rolle der Kurden in der Zukunft dürfte ein Konsens der kurdischen Parteien sein. Obwohl in der Öffentlichkeit die beiden großen Parteien KDP und PUK eine dominante Stellung in der Parteienlandschaft des irakischen Kurdistan einnehmen, reicht das politische Spektrum der kurdischen Parteien von den kurdischen Islamisten bis zur Kommunistischen Partei Kurdistan-Irak. Die beiden großen Parteien, welche die Guerillabewegung gegen die Zentralregierung anführten und bei den ersten freien Wahlen die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen konnten, bestimmen jedoch das politische Leben in der kurdischen Zone mit ihren fast vier Millionen Bewohnern. Die Unterschiede zwischen den beiden Parteien liegen nicht primär in der Programmatik, die eine frappierende Ähnlichkeit aufweist, sondern in den historischen und sozialen Wurzeln der Führung und ihrer Anhängerschaft. Die KDP vertritt die Interessen der ländlichen Schichten einschließlich der kurdischen Stämme. Dies bedeutet aber wiederum nicht, dass sie sich in ihrem Selbstverständnis nicht als eine Art Volkspartei betrachtet. Die Dominanz der Barzanis in der Führung der Partei und die Bündnisse der Barzanis mit der Stammesführung sind aber von strategischer Bedeutung. Es ist auffällig, dass die Partei bemüht ist, die charismatische Autorität ihres 1979 verstorbenen Führers Mustafa Barzani lebendig zu halten. Sie ist auch bemüht, eine charismatische Aura zu verbreiten.

Die PUK ist dagegen die Partei der städtischen Schichten. Sie ist aber auch bestrebt, die kurdische Stammesführung in Konkurrenz zur KDP für sich zu gewinnen. Der Parteichef Jalal Talabani war Mitte der sechziger Jahre nicht nur der Anführer des ersten Schismas in der irakisch-kurdischen Bewegung, sondern darüber hinaus ist er auch der Intimrivale der Barzanis. Die anderen Bewegungen und Parteien wie die Sozialistische Demokratische Partei Kurdistans von Muhammad Haji Mahmud und ähnliche kleinere Parteien haben sich ursprünglich aus den Reihen der beiden großen Parteien (getrieben durch den Ehrgeiz ihrer Führer oder aufgrund von tribalen Rivalitäten) abgespalten.

Die Kommunistische Partei Kurdistan-Irak dagegen ist eine historische Konsequenz der Entwicklung der KP Irak. Die kurdischen Kommunisten entschieden sich 1945, nachdem sie für kurze Zeit auf die Selbstständigkeit gepocht hatten, für die Fusion mit der KP Irak. Ein halbes Jahrhundert danach präferierten sie unter Führung von Karim Ahmad eine assoziative Bindung mit der KP Irak. Wahrscheinlich mussten die kurdischen Kommunisten nach der Errichtung der Schutzzone den neuen Bedingungen Rechnung tragen. Sie erhielt

ten bei den Wahlen von 1992 lediglich wenige Stimmen. Dabei waren sie sich z. B. mit den anderen kurdischen Parteien einig, dass Kirkuk ein Bestandteil der kurdischen Region ist. Zudem beteiligten sie sich an der Londoner Tagung der irakischen Opposition Mitte Dezember 2002. In beiden Fragen vertritt die KP Irak eine andere Position.

Die kurdischen islamistischen Parteien sind im Vergleich zu anderen Regionen des Vorderen Orients ein neues Phänomen, das erst in den frühen achtziger Jahren entstanden ist. Die religiösen Orden hatten stets eine starke Anziehungskraft auf die sunnitischen Kurden ausgeübt. Aus diesem Grunde hatten die kurdischen Sunniten weniger Neigung, mit dem politischen Islam zu sympathisieren. Nach der iranischen Revolution versuchten die neuen Machthaber in Teheran, insbesondere nach dem Ausbruch des Krieges mit dem Nachbarstaat Irak, für den politischen Islam innerhalb der kurdischen Flüchtlinge im Iran zu werben. So entstand in den frühen achtziger Jahren Hizbullah-i Kurdistan. Diese Bewegung, die von einem Barzani-Scheich angeführt wurde, hoffte, eine schlagkräftige Partei zu werden; dieser Wunsch erfüllte sich jedoch nicht. Der sunnitische Scheich Mulla Umar Abd al-Aziz gründete, wahrscheinlich mit saudischer finanzieller Unterstützung, die kurdische islamische Bewegung (*Bezwutnawayi Islami Kurdistan*). Mehre Spaltungen schwächten aber die Bewegung. Eine militärische Konfrontation mit der PUK in der ersten Hälfte der neunziger Jahre relativierte ihre Bedeutung. Ende der neunziger Jahre etablierten sich in den entlegenen Gebieten des irakischen Kurdistan, vor allem entlang der irakisch-iranischen Grenze, mehrere Bewegungen der kurdischen und arabischen Afghanen, die in den achtziger Jahren mit den Mujahidin gegen die sowjetische Armee gekämpft und dann mit den Taliban zusammengearbeitet hatten. Obwohl ihre Zahl unter 1 000 Kämpfer lag, konnten sie die kurdischen Parteien trotz mehrerer Offensiven nicht aus der Grenzregion vertreiben; vor allem, weil der Iran seine schützende Hand über die extremen Islamisten hielt. Erst während des letzten Krieges konnten die Anhänger des Ansar al-Islam durch die militärische Kooperation der PUK-Peschmerga mit den amerikanischen Spezialeinheiten und durch gezielte Bombardierung aus der Region vertrieben werden.

IV. Die sunnitisch-arabischen Kräfte

Über achtzig Jahre lang beherrschten die Angehörigen der arabisch-sunnitischen Minderheit das

politische System im Irak. In der Politik, in der Armee und in der Verwaltung waren die arabischen Sunniten überrepräsentiert.⁵ Die arabischen sunnitischen Parteien versuchten seit den dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts, den Irak zum Fürsprecher des arabischen Nationalismus zu machen. In den fünfziger Jahren spalteten sich die arabisch-sunnitischen Parteien in eine islamisch-arabische konservative und eine sozialrevolutionäre, aber extrem nationalistische Richtung. Während die zweite Richtung sich um die Baath-Partei konzentrierte, versuchte die erste Richtung sich mit dem Nasserismus zu verbünden. Nach der Niederlage der arabischen Armeen im Krieg gegen Isreal 1967 war der Weg für die Machtübernahme durch die Baath-Partei geebnet. Das Duo Ahmad Hasan al-Bakr und Saddam Hussein versetzte der konservativen Richtung des arabischen Nationalismus im Irak einen vernichtenden Schlag, als sie 1969 und 1970 die wichtigsten Persönlichkeiten wie den ehemaligen Ministerpräsidenten Abd al-Rahman al-Bazzaz hinrichten ließen. Mit dem Tode des ägyptischen Präsidenten Nasser und der Verfolgungspolitik der Baath-Partei verlor der Nasserismus im Irak vollends seine Bedeutung.

Lediglich die Islamisten machten in den späten achtziger Jahren von sich reden. Aus dem Umfeld der Muslimbruderschaft (*al-Ikhwān al-Muslimūn*) war die Irakische Islamische Partei (*al-Hizb al-Islami al-Iraqi*) im Exil von einiger Bedeutung. Der sunnitische Islamismus im Irak war und ist jedoch mit vielen Bürden und Hindernissen konfrontiert. Die sunnitischen Islamisten mussten mit dem Regime der Baath-Partei um die Sympathie der Sunniten konkurrieren. Zumindest war dies in den ländlichen Gebieten vorstellbar. Saddam Hussein nahm aber nach dem zweiten Golfkrieg Zuflucht zum islamischen Diskurs. Säkulare Elemente wurden von 1991 an systematisch durch einen hybriden Staatsislamismus ersetzt; angefangen von der Veränderung der Staatsflagge, die nun die Aufschrift „Gott ist groß“ trug, bis zur Aufhebung der Koedukation in den Schulen. Zudem führte das politische Bündnis der Bewegung der Muslimbruderschaft in Jordanien und Palästina mit dem Regime Saddam Husseins zu einer Isolierung der sunnitisch-arabischen Islamisten im islamistischen Milieu. Nach dem Sturz Saddams meldeten sich mehrere sunnitisch-islamistische Bewegungen zu Wort. Es ist allerdings in diesem Kontext ein neues Phänomen zu beobachten: Die sunnitischen Geistlichen, die in der gesamten modernen Geschichte des Irak eine quietistische Rolle spielten, versuchten nach der amerikani-

schen Eroberung, sich in die politische Sphäre zu begeben, indem sie den Führungsanspruch in den sunnitischen Städten erheben.

Neben den sunnitisch-arabischen Islamisten ist auffallend, dass aus den Reihen der arabischen Sunniten so genannte unabhängige Personen die Partizipation im politischen System nach Saddam anstreben. So gilt der ehemalige Außenminister Adnan al-Pachachi als eine integrative Persönlichkeit, die in der Übergangsphase eine wichtige Rolle übernehmen sollte. Der Umstand, dass kein sunnitisches Pendant zu den schiitischen und kurdischen Parteien existiert, führt zu deutlichen Komplikationen. Al-Pachachi, der vom State Department als Alternative zu Anmad al-Chalabi unterstützt wird, war nach dem Krieg bemüht, die kleineren sunnitischen Gruppierungen in einer Koalition „Bewegung der Unabhängigen Iraker für die Demokratie“ zu bündeln. Al-Pachachi lehnte es bisher ab, Mitglied des Führungsausschusses der bisherigen irakischen Opposition zu werden, weil er einen bedeutenden Platz für die arabischen Sunniten beansprucht. In diesem Ausschuss wurde Anfang Mai Nasir al-Chadirchi, ein Sohn des Mitte der sechziger Jahren verstorbenen irakischen Sozialdemokraten Kamil al-Chadirchi, als Vertreter der arabischen Sunniten aufgenommen. Das Phänomen der Unabhängigen bei den arabischen Sunniten ist dadurch zu erklären, dass zum einen viele Sunniten im System Saddam Husseins involviert waren, zum anderen ging das Regime gegen jegliche oppositionelle Strömung innerhalb der Sunniten brutal vor. Insofern hat Saddam tatsächlich die Ethnien und Konfessionen des Irak gleich behandelt.

V. Die Zukunft des Irak

Die Frage der Staatsform sowie der Aufbau der Institutionen und der Wirtschaft nach dem Regimewechsel war Gegenstand einer Debatte auf den wichtigsten Tagungen der irakischen Opposition zwischen August 2002 und Februar 2003. Die Losung der oppositionellen Kräfte hieß „Ein demokratischer, föderativer und einheitlicher Staat“. Der Begriff „einheitlich“ wurde aufgenommen, weil einige Oppositionsgruppen und die Nachbarstaaten eine föderative Option entweder ablehnen oder sie mit der „Gefahr“ der Gründung eines kurdischen Staates verbinden. Es steht außer Frage, dass der Staat im Irak nach Saddam Hussein repräsentativer wird; er wird nicht mehr zentralistisch sein. Es gibt aber keinen Grund zu glauben, dass sich der Irak nach fast fünf Dekaden

⁵ Vgl. hierzu Hanna Batatu, *The Old Social Classes and Revolutionary Movements in Irak*, Princeton 1978.

Militärherrschaft in ein demokratisches Gemeinwesen umwandeln wird, zumal der Baath-Staat die Sphäre der Zivilgesellschaft mit ihren intermediären Organisationen gründlich zerstört hat. Ebenso gibt es keinen Anlass davon auszugehen, dass die Privatwirtschaft im Irak Einzug hält. Der Irak wurde schon in den fünfziger Jahren zu einem Rentierstaat umgewandelt, der sich durch die Erlöse des Erdöls finanziert. Unter Saddam nahm die Bedeutung des Erdöls enorm zu. Der Staat war nicht mehr abhängig von der gesellschaftlichen Reproduktion. Hier liegt zumindest eine Wurzel der Baath-Despotie. Im Rahmen des Nation-Building werden wahrscheinlich die zivilen Branchen durch die Allokation der Erdölrenten begünstigt. Eine Privatwirtschaft nach dem Muster der Golfstaaten könnte gedeihen. Der Staat wird weiter der größte Finanzier und Auftraggeber bleiben. Innovativ und für die Region atypisch könnten die föderalen Strukturen sein.

Die Debatte über den Wandel des Irak zu einer parlamentarischen, föderativen Republik begann in den Reihen der kurdischen Parteien. Sie standen nach den irakischen Giftgaseinsätzen in den Jahren 1987 und 1988 sowie nach der Anfal-Offensive⁶ 1988 vor der Frage, ob das Festhalten an dem irakischen Staatsverband die Kurden vor ähnlichen Ereignissen schützen kann. Eine föderative Struktur des Irak, die den Kurden die Möglichkeit gibt, ihre Wohngebiete selbstständig zu verwalten und notfalls zu verteidigen, wurde allmählich zum gemeinsamen Ziel aller kurdischen Parteien. Schon in den Verhandlungen mit der irakischen Regierung von 1991 wurden Forderungen gestellt, die über die bisherigen Autonomievorstellungen hinausgingen. Vor allem beharrten die Kurden auf der Möglichkeit der Selbstverteidigung und der Beteiligung der kurdischen Region an den Erdölerlösen, die seit der Gründung des Staates zentral verwaltet werden.

Die Forderung nach einer föderativen Struktur nahm konkrete Formen an, als das kurdische Regionalparlament in der Schutzzone das irakische Kurdistan Ende 1992 zu einer föderativen Region erklärt hat. Daraufhin wählte das Regionalparlament eine föderative Regierung, die in Anbetracht der Abwesenheit der irakischen Regierung die einzige Exekutive in der Region wurde. Um die föderative Struktur nach außen zu legitimieren, reichte die Deklaration des kurdischen Parlaments nicht aus. Die kurdischen Parteien mussten zum einen die Gruppen der irakischen Opposition von ihrer Sicht der Dinge

6 Es geht um die Offensive, die im Herbst 1988 zur Verschleppung von über 200 000 irakischen Kurden führte. Ihr Schicksal ist bis heute ungeklärt.

überzeugen und zum anderen den Versuch unternehmen, die regionalen und internationalen Akteure für die Föderation zu gewinnen. Die Mehrheit der irakischen Oppositionsbewegungen unterstützte auf ihrer Tagung 1992 die Option eines föderativen Irak. Die regionalen Akteure mit Ausnahme Jordaniens lehnten die Föderation ab – zum einen, weil die Staaten der Region ausnahmslos streng zentralistisch sind, zum anderen, weil sie die Föderation mit der Gefahr der Entstehung eines kurdischen Staates verbinden. Tatsächlich führten die betroffenen Staaten – die Türkei, der Iran und Syrien – von 1991 bis 1995 Gespräche über die Lage der kurdischen Schutzzone. Die Türkei und der Iran intervenierten immer wieder in der Schutzzone, um ihr Unbehagen über die faktische Selbstständigkeit der Kurden zum Ausdruck zu bringen. Vermutlich hätten die erwähnten Akteure den Irak bei seinem Bestreben, seine Souveränität über das gesamte Land auszudehnen, unterstützt, wenn die USA und Großbritannien auf der Grundlage der Resolution 688 von 1991 des Sicherheitsrats der UNO nicht auf der Aufrechterhaltung der Schutzzone beharrt hätten.⁷

Ende der neunziger Jahre zeigten die Vereinigten Staaten eine positive Haltung gegenüber der Forderung der Kurden nach einer föderativen Struktur im Irak. Abgesehen von der Haltung der regionalen und internationalen Akteure zur Frage der Föderation, scheint es, dass die Diskussion in den Reihen der irakischen Opposition nicht abgeschlossen ist. Die Hauptgruppen der Opposition haben für die Föderation als Zukunftsmodell optiert. In der jetzigen Debatte geht es darum, ob die Föderation ethnisch-konfessionell ausgerichtet oder die jetzigen Verwaltungseinheiten des Irak die Grundlage für eine neue föderative Struktur sein sollten. Die Kurden scheinen gegenüber der letzteren Option skeptisch zu sein. Die kurdischen Parteien würden grundsätzlich für die Umwandlung der Verwaltungseinheiten zu föderativen Einheiten votieren, wenn die Neustrukturierung der Muhafazat (Verwaltungsdistrikte), die in den siebziger Jahren vollzogen wurde, rückgängig gemacht werden könnte. Sie werfen Saddam Hussein vor, die Veränderungen durchgeführt zu haben, um vor allem die Provinz Kirkuk, die mehrheitlich von Kurden bewohnt war, zu arabisieren.

Liberalen Kräften vor allem aus den Reihen des INC fürchten, dass die Ethnisierung der Föderation die Einheit des Irak schwächen könnte. In dem föderativen neuen Irak soll die irakische Identität

7 Frankreich stellte 1996 anders als die USA und Großbritannien die Kontrollflüge über den Irak ein.

gestärkt werden. Im Entwurf der Liberalen wird praktisch Abschied von der Ideologie des Panarabismus genommen.⁸

Die beiden großen kurdischen Parteien – KDP und PUK – haben im Oktober 2002 einen Entwurf für eine künftige irakische Verfassung und eine Verfassung der kurdischen föderativen Region vorgelegt. Dieser geht von zwei Teilföderationen aus.⁹ Die kurdische Teilföderation soll alle Gebiete mit kurdischer Mehrheit umfassen. Der Entwurf sieht zwei legislative Körperschaften vor: die föderative Versammlung, die von allen Bewohnern der Republik gewählt wird, und die Versammlung der Regionen, die von den beiden Regionen paritätisch besetzt werden sollte. Letztere hat das Recht, Widerspruch gegen die Entscheidungen des föderativen Parlaments einzulegen, die nach einer neuen Entschließung des Parlaments erneut der Zustimmung der Versammlung der Regionen bedürfen. Bei der Bekleidung der Ämter des Staats- und des Ministerpräsidenten sollen beide Regionen berücksichtigt werden. Auf Grund der Erfahrungen der Vergangenheit sieht der Entwurf der kurdischen Parteien eine angemessene Beteiligung der Kurden in allen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen des irakischen Staates vor. Dies bezieht sich insbesondere auch auf die Erlöse des Erdöls; die Provinzen sollen einen Anteil dieser Erlöse, die in der Zuständigkeit der föderativen Regierung liegen, erhalten. Artikel 78 der Verfassung der Föderativen Republik Irak sieht nach dem Entwurf der kurdischen Parteien selbstständige kurdische Streitkräfte vor.¹⁰ Diese Bestimmung ist auch als eine Garantie aufzufassen, weil die irakischen Regierungen in der Vergangenheit das Ausmaß der Autonomie der kurdischen Region eingeschränkt haben. Diese Streitkräfte sollen wahrscheinlich Bestandteil eines irakischen Bundesgrenzschutzes werden. In den beiden Entwürfen erhalten die Angehörigen kleinerer Ethnien wie die Turkmenen und die Assyrer eine besondere Stellung, die auf föderativer und regionaler Ebene repräsentiert wird.

Die Vorstellungen der kurdischen Parteien von einem föderativen Irak decken sich nicht unbedingt mit den Vorstellungen anderer Parteien der

Opposition. Es scheint, dass sich bei den arabischen Parteien die Meinung durchgesetzt hat, dass die jetzigen irakischen Verwaltungsprovinzen die Grundlage für die Föderation sein sollten. Es gab keine einhellige Meinung darüber, ob die arabische Region in eine sunnitische und eine schiitische Provinz geteilt werden soll. Das erwähnte schiitische Manifest, aber auch die Mehrheit der arabischen Parteien wollen jedoch die jetzigen 18 irakischen Verwaltungsdistrikte (Muhafazat) in föderative Einheiten umwandeln. Sie dürften, was ihre Beziehung mit der Bundesregierung und ihre innere Verfassung betrifft, weit entfernt von den kurdischen Vorstellungen liegen. Der Sturz von Saddam Hussein dürfte daher in eine intensive Debatte über die Verfassung des Irak münden. Dabei soll nicht unerwähnt bleiben, dass die Kurden die vorgelegte föderative Struktur als Minimum betrachten. Dementsprechend ist zu erwarten, dass sie sowohl den bisherigen zentralistischen Staat als auch einen islamischen Staat ablehnen würden.

VI. Die USA und die irakische Opposition

Ein überraschendes Phänomen im Rahmen des dritten Golfkrieges war die fehlende Beteiligung der irakischen Opposition. Der besondere Fall der Kurden wurde schon an anderer Stelle geschildert. Dabei standen die USA in engem Kontakt mit den oppositionellen Irakern. Auf der Tagung der wichtigsten Oppositionsparteien in Arbil Mitte Februar 2003 war eine hochkarätige amerikanische Delegation unter Vorsitz des Irakbeauftragten Zalmay Khalilzad anwesend. Dennoch bestimmte Misstrauen die Position der irakischer Oppositionsgruppen gegenüber den USA. Der Weg zum Dialog zwischen den Vereinigten Staaten und den Gruppen der irakischen Opposition zeichnet sich durch dramatische Veränderungen und zahlreiche Konflikte aus. Nachdem es die USA im zweiten Golfkrieg abgelehnt hatten, die Aufständischen im Norden und im Süden zu unterstützen, gab es keinen Anlass für eine Verbindung der irakischen Opposition zu den USA. Erst durch die Errichtung der Schutzzone kam es zu Kontakten zwischen den Vertretern der USA und der kurdischen Opposition. Die Neuformierung der irakischen Opposition nach der Niederlage des Aufstandes von 1991 stellte die Weichen für eine neue Grundlage der Zusammenarbeit mit den USA. So wuchs dem 1992 gegründeten INC eine große Bedeutung zu. Der INC versuchte nicht ohne Erfolg, Lobbyarbeit

⁸ Zu den Verfechtern eines selbstständigen irakischen Nationalismus gehört zum Beispiel Kanan Makiya, der sich durch seine Schriften über das Regime Saddam Husseins international einen Namen machte.

⁹ Der Text des Entwurfs zur föderativen Verfassung des Iraks und zur kurdischen föderativen Region ist von den beiden kurdischen Parteien KDP und PUK in: al-Itihad vom 11. 10. 2002 veröffentlicht worden.

¹⁰ Es heißt im Artikel 7 des Verfassungsentwurfs für die kurdische Region: „Die Provinz Kurdistan erhält eigene Verteidigungsstreitkräfte.“

im US-Kongress gegenüber der US-Administration zu leisten.

Diese Bemühungen führten nicht zu dem erhofften Ergebnis, weil Clinton in seinen beiden Amtsperioden die Regelung des Nahostkonflikts ins Zentrum seiner Nahostpolitik stellte. Nach dem Konzept der *Dual Containment* sollten der Iran und der Irak gleichzeitig unter Kontrolle gehalten werden. Der Sturz Saddam Husseins war daher nicht unbedingt das primäre Ziel der Clinton-Administration. Sie sah den Nahostkonflikt als prioritär an, was sogar eine Beruhigung des Irakkonfliktes notwendig machte. Tatsächlich gingen bis zur zweiten Intifada in Palästina keine Störversuche vom Irak aus.

Die Beziehungen zu den kurdischen Parteien und zur Schutzzone haben sich dennoch intensiviert. Neben den bilateralen Beziehungen mit den beiden großen kurdischen Parteien versuchten die USA, die Schutzzone stabil zu halten. Die USA begnügten sich in den Konfliktsituationen mit maßvollen Strafmaßnahmen gegen die irakische Regierung. So wurde der Irak 1996 vor dem Hintergrund der vorübergehenden Besetzung der Stadt Arbil und 1998 wegen des Konflikts um die Arbeit der UNSCOM militärisch angegriffen. Auch die Verabschiedung des Irak-Befreiungsgesetzes durch den US-Kongress im Dezember 1998 führte nicht dazu, dass die Administration dem Irakkonflikt eine erhöhte Bedeutung zumaß.

Das Irak-Befreiungsgesetz war eher ein taktischer Schachzug zur Verunsicherung des Saddam-Regimes als ein Plan für seinen Sturz. Die 100 Millionen US-Dollar, die für Bemühungen um die „Befreiung“ des Irak zur Verfügung gestellt worden waren, konnten gerade die Kosten der Informationsinstitutionen des INC, der in der zweiten Hälfte zum favorisierten Partner des Pentagons und des US-Kongresses wurde, decken.

Eine große Herausforderung für die amerikanische Irakpolitik war der kurdisch-kurdische Krieg 1994–1998. Wiederholte amerikanische Vermittlungsversuche konnten den Konflikt nicht beilegen. Erst die intensiven Bemühungen der amerikanischen Außenministerin Madeleine Albright führten zu einem Vertrag, der Ende 1998 zwischen den Vertretern der KDP und PUK abgeschlossen wurde. Der Vertrag wurde durch die Erklärung von Clinton, dass die USA gegen die Regierung Saddam intervenieren würden, wenn er gegen die Schutzzone vorgehen sollte, flankiert.

Diese Garantie wurde im Februar 2000 vom neuen amerikanischen Außenminister Colin Powell erneuert. Die Bush-Administration verabschiedete sich endgültig von der Dual-Containment-Konzept

tion der Clinton-Administration. Die Bush-Administration hatte noch kein neues Konzept für ihren Umgang mit der Regierung von Saddam Hussein gefunden. Im Zusammenhang mit dem über ein Jahrzehnt gegen den Irak verhängten Sanktionen sollten *Smart Sanctions* die bisherigen Regelungen ablösen. Die neue Generation der Sanktionen sollte vor allem Saddam daran hindern, die Wiederbewaffnung des Irak voranzutreiben. Wichtig für die USA war angesichts des Widerstands Frankreichs, Russlands und Chinas, das Sanktionsregime fortzusetzen. Der Anschlag von al-Qaida vom 11. September 2001 veränderte auch die amerikanische Irak-Politik.

Die irakische Opposition spielte nach dem 11. September im Rahmen der neuen amerikanischen Irakpolitik eine strategisch wichtige Rolle. Zwar führte der Vertrag von 1998 zu einem stabilen Frieden in der Schutzzone; die Kurden konnten aber eine funktionierende irakische Opposition nicht ersetzen. Der vom Pentagon und dem US-Kongress favorisierte INC und dessen Führer Ahmad Chalabi konnten kaum als die Repräsentanten der Opposition dargestellt werden. Das amerikanische Außenministerium gab einem umfassenden irakischen Oppositionsforum den Vorzug. Im August 2002 führten die Repräsentanten der US-Administration Donald Rumsfeld und Dick Cheney Verhandlungen mit den Vertretern der KDP, PUK, des SCIRI, der Iraqi National Accord (INA)¹¹ und des von Scharif Ali bin Hussein angeführten Constitutional Monarchy Movement (CMM). Das Ergebnis der Gespräche war ein Arbeitsplan, dessen Kernpunkt die Vorbereitung einer Konferenz der irakischen Opposition war.

Im Dezember 2002 tagten die wichtigsten Oppositionsgruppen in London, um über den Irak nach der Saddam-Ära zu beraten. Es war sehr deutlich, dass die USA auf diese Tagung der Oppositionsgruppen drängten, um die Legitimation des Saddam-Regimes zu schwächen. Da fast unüberwindbare Differenzen alle Tagungen der irakischen Opposition in der letzten Dekade überschattet hatten, war die Anwesenheit der amerikanischen Vertreter auf der Londoner Tagung notwendig gewesen. Wahrscheinlich wäre die Tagung ohne die Bemühungen der amerikanischen Regierung und ohne die Rolle des amerikanischen Irak-Beauftragten Zalmay Khalilzad gescheitert. Das

11 Die 1996 gegründete INA wird von dem ehemaligen Baath-Dissidenten Iyad al-Alawi geführt. Sie versuchte, ein Auffangbecken für die abtrünnigen Baath-Mitglieder zu werden. Zu ihnen gehören Salah al-Shaikhli (ehemaliger Wirtschaftsberater Saddam Husseins), Tahsin Miala (ehemaliger Dekan der medizinischen Fakultät der Universität Bagdad) und der Diplomat Nuri al-Badran.

Problem der irakischen Opposition lag vor allem darin, dass sich neben den Bewegungen mit einem historischen Hintergrund und einer Anhängerschaft im Irak auch, andere Gruppierungen bemerkbar machten, die wahrscheinlich bei den ersten freien Wahlen zu Splittergruppen degradiert werden. So wurden die Exilorganisationen wie die INC, INA und CMM den beiden kurdischen Parteien KDP und PUK und der schiitischen SCIRI gleichgesetzt. Die Letzteren verfügen aber über hunderttausende von Anhängern, während die Ersteren eher Notabeln-Clubs sind, die von den internationalen und regionalen Akteuren unterstützt im Exil entstanden sind. Abgesehen von den strukturellen Problemen der irakischen Opposition war das Ziel ihrer Tagung auf Nation-Building gerichtet, das die Bush-Administration im Irak vollziehen möchte. Der Irak wird modellhaft für den Nahen Osten, im Sinne von Regimewechsel und Nation-Building sein.

Die Beschlüsse der Londoner Tagung können in drei Punkten zusammengefasst werden:¹²

- Regimewechsel, Demokratisierung des Irak, Auflösung der Zwangsapparate des alten Regimes und Aufbau von neuen staatlichen Institutionen. Dies wird wahrscheinlich in seinem Umfang nicht geringer sein als die Transformation, die in Osteuropa nach dem Regimewechsel stattfand.
- Die Erklärung zeigt die Bereitschaft, die Konflikte mit den Nachbarstaaten friedlich beizulegen. Die Opposition erwartet aber, dass der Irak wieder ins regionale und internationale System integriert wird. Wahrscheinlich spekuliert die Opposition auch darauf, dass der Umfang der Reparationen und der Schulden reduziert wird.
- Die Erklärung macht an verschiedenen Stellen deutlich, dass im zukünftigen föderativen und pluralistischen Irak alle Ethnien und Konfessionen im politischen System angemessen beteiligt werden sollen. Damit wäre der Staat nicht mehr arabisch-nationalistisch orientiert. Die irakischen Oppositionellen wiesen auf die lange Vorgeschichte des irakischen Staates hin, um die Argumentation der Skeptiker, die jegliche Veränderung als das Ende des Staates Irak in seinen jetzigen Grenzen bewerten, zurückzuweisen.

Die US-Administration beharrte darauf, vor Beginn der „Befreiung des Irak“ eine Übergangsregierung zu unterstützen. Fixiert auf das Japan-

Modell, wollten die amerikanischen Strategen den Irak durch direkte Herrschaft nach eigenem Gutdünken gestalten. In dem Glauben, dass man Teile der Armee für sich gewinnen könne, verzichteten die USA auf eine effektive Beteiligung der Opposition. Es scheint, dass diese Strategie nach dem Sturz des Baath-Regimes nicht unbedingt Erfolg versprechend ist. Die irakische Armee erwies sich in den letzten Tagen des Krieges als zu schwach, um eine Rolle zu übernehmen. Die Bevölkerung zeigt sich durch das doppelte Nein zur Okkupation und zu Saddam weniger kooperationsbereit. Dabei bilden die Kurden eine Ausnahme, weil sie wegen ihrer Traumata und Erfahrungen eher auf ihren eigenen Weg bedacht sind. Das Japan-Modell scheint schon heute sehr fraglich. Jay Garner, könnte anders als seinerzeit MacArthur in Japan, bald die Empfehlung aussprechen, den Irakern die Möglichkeit zu geben, ihr Schicksal selbst zu bestimmen. Dabei scheint die vorübergehende Anwesenheit der USA im Zweistromland wichtig zu sein. Die USA in der Zusammenarbeit mit einer irakischen Nationalregierung könnten eine militärische Konfliktaustragung im Irak verhindern und die Interventionsgelüste der Nachbarn eindämmen. Die amerikanischen Repräsentanten Paul Bremer und Jay Garner scheinen mittlerweile einen kooperativen Kurs gegenüber den politischen Kräften des Irak eingeschlagen haben. Fast alle politischen Gruppen, einschließlich die Dawa-Partei und der irakischen Kommunisten, sollen bei den Vorbereitungen einer provisorischen Regierung mitwirken.

Ein Risikofaktor im Zusammenhang mit dem Status der Kurden bleibt die Entwicklung der türkisch-amerikanischen Beziehungen. Der Streit zwischen den USA und der Türkei um die Errichtung der Nordfront und die Interessen der Türkei im Nordirak nahmen in den Monaten und Wochen vor dem Ausbruch des Krieges surrealistische Formen an. Die Türkei hatte die Absicht, im Nordirak zu intervenieren, weil sie das Aufkommen einer humanen Katastrophe vermutete. Zuweilen wurden die Repräsentanten des türkischen Staates konkreter; sie fürchteten das Erstarken der irakischen Kurden und wollten präventiv die Autonomiebestrebungen durch die Entsendung von mehr als 100 000 Soldaten unterdrücken. Zuweilen wurde ein Konflikt zwischen den Kurden und ihren turkmenischen Landsleuten vermutet. Die als gemäßigt geltende islamische Regierung Erdogan pokerte parallel dazu um den Preis der Logistik für die amerikanische Interventionsarmee. Dieser Prozess endete mit der klaren Ablehnung des türkischen Parlaments. Über 50 Jahre amerikanisch-türkischer Freundschaft zeitigte klägliche Ergebnisse. Auch nach dem Sturz Saddams wartet

¹² Der vollständige Text der Erklärung der Tagung der irakischen Opposition in: al-Hayat vom 18. 12. 2002.

die türkische Armee darauf, im Nordirak eine Vormachtstellung einnehmen zu können. Die US-Armee muss die subversiven Aktivitäten ihrer Freunde im Nordirak aufmerksam verfolgen und die Türkei von einer Intervention abhalten. Die Türkei war und ist jedoch nicht die einzige Regionalmacht, die ihre Interessen konträr zu dem amerikanischen Irak-Projekt definiert.

VII. Ausblick

Der dritte Golfkrieg bracht die „Befreiung des Irak“. Es steht außer Zweifel, dass die Entmachtung Saddams für die Iraker neue Perspektiven eröffnen kann. Die USA wollten aber den Irakern die Freiheit „schenken“. Die irakische Opposition wurde, mit Ausnahme der Kurden, in der Befreiungsschlacht aber nicht beteiligt. Die USA standen vor einem ernsthaften Dilemma. Die schlagkräftigste arabisch-irakische Opposition waren die Schiiten, die im Iran ausgebildet wurden. Die kleine Truppe von Ahmad Chalabi, die in amerikanischen Tarnanzügen in den Straßen von Nassiriya, nach dem es von den amerikanischen GIs eingenommen worden war, herumirrten, waren eher eine jämmerliche „Armee“, welche die Iraker nicht zu überzeugen vermochte.

Die Hoffnung der Amerikaner, dass die irakischen Soldaten in Scharen zu den Befreiern überlaufen würde, erwies sich bald als trügerisch. Nach dem Ende des Krieges offenbarten die USA ihre wirklichen Pläne. Paul Bremer soll das Zweistromland regieren und wieder aufbauen. Die Iraker sollen

dabei eine beratende Rolle spielen. Aber schon jetzt zeigen sich deutliche Risse in dem so genannten Japan-Modell. Auch die engsten Verbündeten wie der Kurdenführer Masud Barzani rufen die USA dazu auf, dass sie nach der Bildung einer irakischen Nationalregierung das Land als Freunde verlassen mögen.¹³ Dennoch scheint sich kein irakischer Politiker der Tatsache bewusst zu sein, dass eine amerikanische Präsenz innen- und außenpolitisch stabilisierend wirken kann.

Die Hinterlassenschaft Saddam Husseins ist schwerer als vermutet. Der Wiederaufbau des Irak ist abhängig von einem nationalen Konsens über die wichtigsten Fragen, die seit Jahrzehnten in den Kreisen der irakischen Opposition diskutiert werden. Es sind dies die Verfassung des Staates im Sinne eines Wandels von einem Einheitsstaat zu einem demokratischen und föderativen Gebilde, verbunden mit der Frage nach einer neuen Stratifikation der ethnischen und konfessionellen Gruppen.

Wenige Wochen nach dem Sturz Saddams scheint es, dass ein Konsens der ehemaligen Oppositionsgruppen zur Errichtung eines demokratischen und föderativen Gemeinwesen kaum noch vorhanden ist. Während die sunnitische und die schiitische Geistlichkeit auf die Errichtung eines islamischen Staates hinarbeitet, haben viele politische Kräfte, einschließlich der ehemaligen Oppositionsparteien, ihre Positionen noch nicht festgelegt. Eines ist aber in den letzten Tagen und Wochen sichtbar geworden: Die USA könnten in eine schwierige Position geraten, wenn sie die führende Rolle nicht den Irakern überlassen.

13 Vgl. al-Hayat vom 28. 4. 2003.

Neubeginn oder „neue Katastrophe“? Auswirkungen des Irakkrieges auf die arabischen Nachbarstaaten

Der Krieg der von den USA und Großbritannien geführten „Koalition der Willigen“ gegen den Irak ist beendet. Die irakische Armee, von der eine Bedrohung für die USA und Israel ausgehen sollte, hat sich aufgelöst, ohne nennenswerte Rückstände zu hinterlassen. US-Soldaten reaktivieren die Polizei des gestürzten Regimes, und Demonstranten im schiitischen Süden skandieren: „Es lebe die Freiheit, es lebe der Islam! Nein zu Saddam, Nein zu Amerika!“

I.

Wie in der westlichen Welt wird dieser Krieg auch in der arabischen Welt als eine Zäsur begriffen. Selbst seriöse Kommentatoren angesehenen Blätter wie auch die Zeitungen proamerikanischer Regime vergleichen die aktuellen Ereignisse mit 1948, der Niederlage der arabischen Armeen im Krieg gegen Israel und der folgenden massenhaften Vertreibung der Palästinenser. Eine zweite *Nakba* sei dies, eine Katastrophe, die – wie die Staatsgründung Israels – einen Krisenherd geschaffen habe, welcher der Region für weitere Jahrzehnte Instabilität und Unsicherheit garantieren werde. „Wir grüßen die arabische Armee des Irak, wir grüßen den Irak ohne Saddam Hussein!“ – so feierte der Chefredakteur der konservativen *Al-Hayat*, Jihad Al-Khazen, die ersten amerikanischen Verluste und den unerwarteten Widerstand des Irak. Die Kolonialherrschaft sei zurück, so andere Stimmen. Mit dem Baath-Regime in Bagdad falle ein Erbe der arabischen Nationalbewegung, die aus dem Widerstand gegen die Kolonialmächte des frühen 20. Jahrhunderts hervorgegangen ist. Man stehe wieder am Anfang und müsse erneut um die Unabhängigkeit kämpfen.

Neu an dieser an panarabische Visionen erinnernden Rhetorik ist, dass sie die Kreise der Intellektuellen verlassen hat. Überregionale Fernsehsender – *Al-Jazeera* ist hier der bekannteste, aber längst nicht mehr der einzige dieser Sender – tragen diese Diskussionen in alle arabischen Gesellschaften, ungeachtet ihrer ideologischen Verfasstheit. Diese neuen, von lokalen Eliten nicht mehr

allein kontrollierbaren Medien haben bereits in den letzten Jahren das Bewusstsein für das Leiden der irakischen Zivilbevölkerung unter den Folgen des Embargos wach gehalten, wie sie auch das Leben der palästinensischen Zivilisten unter den Bedingungen der Besetzung in die Wohnzimmer der arabischen Welt brachten. Jeder durchschnittliche arabische Fernsehzuschauer oder Zeitungsleser kennt detailliert die Auswirkungen des Embargos auf die irakische Zivilbevölkerung oder hat das denkwürdige Interview der damaligen US-Außenministerin Albright gesehen, in dem sie den Tod einer halben Million irakischer Kinder unter fünf Jahren als „Preis, der es wert ist“ bezeichnet hat.

Vor diesem medialen Hintergrund und angesichts der ungeschminkten Berichterstattung über den vermeintlich bereits beendeten Krieg im Irak, welche den Arabern auch das ruhmlose Ende eines der ehemals mächtigsten Regime vor Augen führt, sind die Folgen in den einzelnen arabischen Gesellschaften noch nicht abzuschätzen. Ohne den Mythos der „arabischen Straße“ bestärken oder über den viel beschworenen „Flächenbrand im Nahen Osten“ orakeln zu wollen, sind wir Zeugen einer Zäsur im Verhältnis zwischen den Bevölkerungen der arabischen Staaten und dem, was diese als „den Westen“ empfinden. Diese Zäsur wurde bereits mit dem Scheitern des zweiten Gipfels von Camp David und dem darauf fast zwangsläufig folgenden Beginn der zweiten, der Al-Aqsa-Intifada eingeleitet. Sie wird mit dem Ende der offiziellen Kampfhandlungen im Irak keineswegs beendet sein.

Bei einer Betrachtung der arabischen Nachbarstaaten des Irak fällt auf, dass es allen Regimen in der Region an einer Legitimität ihrer Herrschaft fehlt, die auch innerhalb ihrer Gesellschaften als ausreichend betrachtet werden würde. Dies gilt für die präsidial geprägten Republiken arabisch-nationalistischer Prägung wie für die feudalen Monarchien der arabischen Halbinsel. Die konkreten Probleme in den einzelnen Staaten sind sehr unterschiedlicher Natur, haben aber innenpolitisch ähnliche Auswirkungen. Bislang aus politischen Gründen gewollte Maßnahmen zur Unterstützung der

Bevölkerungen sind im bisherigen Umfang nicht mehr bezahlbar oder werden unter dem Druck internationaler Kreditgeber mehr und mehr zurückgefahren.

In den öffentlichen Meinungen der arabischen Gesellschaften existiert – ungeachtet der politischen Positionierung des jeweiligen Regimes – ein Konsens bezüglich der Zukunft des Iraks und des Palästinakonfliktes. Beide Konflikte werden als „Krieg des Westens“ gegen die arabische bzw. islamische Welt gesehen. Beide Konflikte gelten als eng miteinander verbunden. Sowohl die USA wie auch Israel gelten als Aggressor, gegen den für manche nahezu jedes Mittel erlaubt ist.

II.

Syrien und das syrische De-facto-Protectorat Libanon, unmittelbar nach dem Fall von Bagdad zum nächsten Ziel amerikanischer Ordnungspolitik avanciert, sieht sich mit dem Sturz des irakischen Baath-Regimes von ausschließlich proamerikanischen und proisraelischen Staaten umgeben. Es teilt eine über 600 km lange Grenze mit den neuen Herren des Irak, einen vermutlich gleichfalls proisraelischen kommenden Regime in Bagdad. Schon wird von Seiten der Koalition die Forderung laut, Syrien solle „die neuen Realitäten anerkennen“ (US-Sicherheitsberaterin Rice) und „sich einordnen“ (Großbritanniens Außenminister Straw). Auch die israelischen Falken wittern eine Möglichkeit, sich mit Syrien eines der hartnäckigsten Gegner der eigenen Besatzungspolitik zu entledigen: „The next goals that Israel should focus on are Syria and Iran“, so ein führender israelischer Militärjournalist.¹ Trotz einer traditionellen Gegnerschaft zwischen den Baath-Regimen in Syrien und dem Irak – Syrien unterstützte im ersten Golfkrieg den Irak-Gegner Iran – haben beide in den vergangenen Jahren eine neue Ebene der Koexistenz gefunden. Während die eine Seite als Embargobrecher von billigem irakischem Erdöl profitierte, erhielt die andere Seite in begrenztem Maße eine Möglichkeit des unkontrollierten Im- und Exports. Dies führte dazu, dass der Irak in den vergangenen Jahren zum wichtigsten syrischen Außenhandelspartner mit einem Handelsvolumen von mehr als fünf Milliarden US-Dollar wurde. Dass dies mit der Besetzung des Landes ein nicht nur vorübergehendes Ende hat, machen die Schließung der irakisch-syrischen Pipelines und die Bombardierung des syrischen Handelsbüros in Bagdad durch die USA

1 Vgl. Ze'ev Schiff, Israel's goals after the war, in: Haaretz vom 28. 3. 2003.

deutlich.² Die veränderte Situation trifft Syrien in einem Moment einer auch nach mehr als zwei Jahren nicht restlos abgeschlossenen Machtübernahme und vor bedeutenden Entscheidungen bezüglich innenpolitischer Reformen. Zugleich birgt der andauernde Konflikt im Süd-Libanon die Gefahr, sich jederzeit zu einem größeren Konflikt auszuwachsen. Auch eine mögliche Unterstützung anti-amerikanischer Oppositionsgruppen im Irak birgt enormen Zündstoff. Bereits jetzt ziehen die gelenkten syrischen Medien und der syrische Außenminister persönlich die Parallele zwischen der Besetzung des Irak, des Süd-Libanon und der palästinensischen Gebiete.

Auf die traditionell proamerikanisch eingestellten Regime der Golfstaaten kommen Probleme ganz anderer Art zu. Während das eher kleine Kuwait wegen seiner Rolle als Logistik-Basis der Koalition momentan noch einen kurzen Aufschwung erlebt, macht man sich in Saudi-Arabien Sorgen um die Zukunft des Quotensystems der OPEC, sobald ein von den USA eingesetztes irakisches Nachkriegsregime wieder in der Organisation mitedet. Im „Club der Ölproduzenten“ sind in Zukunft die USA De-facto-Mitglied. Saudi-Arabien hatte in den Jahren des Irak-Embargos die Quoten des Nachbarlandes übernommen, so dass ein Einbruch der saudischen Öleinnahmen in naher Zukunft unumgänglich erscheint. Zudem ist das Vertrauen in die Belastbarkeit der Beziehungen mit Washington nicht so stark, wie es einmal war, seit hochrangige Vertreter der Bush-Administration und die sie stützenden *Think Tanks* offen darüber spekulieren, das saudische Regime zugunsten eines „neuen Irak“ fallen zu lassen oder – so eine Idee aus dem Umfeld des früheren Regierungsberaters Richard Perle – es aufzuteilen und in ein US-Protectorat umzuwandeln.

Das saudische Königshaus steht vor zwei ernststen Herausforderungen: dem Erstarken einer islamistischen Opposition, welche geschickt das Fehlen jeder Legitimation ausnutzt, und einer Thronfolge-regelung, die – biologisch wahrscheinlich – zu einer schnellen Folge von Machtwechseln in den kommenden zwei Jahren führen wird. In Ermangelung einer demokratischen wie auch religiösen Legitimierung versucht das saudische Königshaus, sich und seine autokratische Herrschaft durch die Verantwortung für die jährliche Pilgerfahrt der Muslime zu profilieren: Der saudische König trägt deshalb auch den Titel „Hüter der beiden Heiligen Stätten“. Diese recht schwache ideologische Stütze der saudischen Monarchie wankt seit der Statio-

2 Vgl. Patrick Seale, Why are the US and Israel Threatening Syria?, in: Mafhoum vom 18.4.2003 (www.mafhoum.com/press/5/141seale.htm vom 22. 4. 2003).

nierung von US-Truppen im Zuge des zweiten Golfkrieges. Dieser kam sicherheitspolitisch einem Offenbarungseid des Regimes gleich. Dass der Schutz von Mekka und Medina eben doch nur durch fremde Truppen möglich war, traf auf heftigen Protest der religiösen Elite. So wandte sich auch der damalige höchste muslimische Kleriker des Königreiches, Ibn Baz, in einem Protestschreiben gegen die Politik des Königs. Seitdem kann der Beginn einer Koalition zwischen *Ulema* und Islamisten beobachtet werden. Die Regierung ließ prominente Prediger, die sich der Protestbewegung angeschlossen hatten, verhaften oder stellte sie unter Hausarrest. Hierzu gehören auch Mitunterzeichner des Protestbriefs gegen die Präsenz amerikanischer Truppen in Saudi-Arabien wie Salman al-Auda oder Scheich Safar al-Hawali.³ Allerdings versucht das Regime zur Zeit, mit diesen Kräften zu einer Einigung zu kommen. So hat sich der saudische Kronprinz im Vorfeld des Irakkrieges mit mehreren Reformern getroffen, die ihm eine von mehr als 100 Personen unterzeichnete Petition überreichten. Zudem besteht die Gefahr, dass die deutlicher spürbaren wirtschaftlichen Probleme zu Konflikten zwischen der Dynastie und den neuen ökonomischen Eliten Saudi-Arabiens führen könnten.

Weitaus schwerer zu lösen ist ein hausgemachtes Problem der saudischen Königsfamilie: die Thronfolge.⁴ Der amtierende König Fahd ist schwer erkrankt und kann nur noch der Form nach als Staatsoberhaupt betrachtet werden. Die Staatsgeschäfte führt bereits jetzt im Wesentlichen Kronprinz Abdullah. Beim Tode von König Fahd darf nach der Thronfolgeregelung des saudischen Königshauses der Nachfolger nur unter den 35 Söhnen von Staatsgründer Ibn Saud und deren Nachfahren bestimmt werden. Der jeweils älteste lebende Bruder einer Generation wird automatisch Thronfolger. Dementsprechend würde auf König Fahd (geb. 1922) erst Prinz Abdullah (geb. 1923) und dann Prinz Sultan (geb. 1924) folgen. In dieser Altersgruppe um die 80 Jahre besteht die große biologische Wahrscheinlichkeit, dass es innerhalb kurzer Zeit zu einer Abfolge von Machtwechseln kommen wird. In der darauf folgenden Altersgruppe kommt es bereits zur Fraktionsbildung unter den Söhnen, womit sich die Wahrscheinlichkeit eines Machtkampfes erhöht. Als aussichtsreichste Bewerber gelten die sog. „Sudairis“, die Söhne von Ibn Saud mit seiner Lieblings-

frau Sudairi. Dies sind neben König Fahd und Prinz Sultan noch die Prinzen Nayif, Turki, Salman und Ahmad, alle zwischen 1933 und 1937 geboren.⁵ Der gegenwärtige Kronprinz Abdullah zählt nicht zu dieser Gruppe. Jeder mögliche Anwärter verfügt über eine Hausmacht: Kronprinz Abdullah befehligt die Nationalgarde; Prinz Nayif ist Innenminister; Prinz Turki war bis 2002 Chef des Geheimdienstes, musste aber aufgrund seiner Verbindungen zur Bin-Laden-Familie zurücktreten; Prinz Sultan ist Verteidigungsminister und Prinz Salman ist Gouverneur der Hauptstadt Riyad. All diese Faktoren zusammengenommen lassen für die absehbare Zukunft eine länger dauernde Phase der Instabilität in Saudi-Arabien erwarten.

Bereits in Friedenszeiten besteht die hohe Kunst des Regierens in Jordanien darin, zwischen divergierenden Kräften zu lavieren.⁶ Dies gilt bei so unterschiedlichen Nachbarn wie Israel, Syrien, Saudi-Arabien und dem Irak für die Außenpolitik, aber auch für die Innenpolitik bei einer Bevölkerung, die schätzungsweise zu 60–70 Prozent palästinensischer Abstammung ist. Die religiös legitimierte Herrschaft des Hashemitischen Königshauses in Verbindung mit einer Politik der „engen Grenzen“ haben ernste Konfrontationen mit einer starken islamistischen Strömung bislang verhindert. So kann man von einer innenpolitischen Tolerierung der Strukturen der Muslimbruderschaft in Jordanien sprechen, während keine Einmischung in die Außenpolitik des Landes – konkret betrifft dies den Friedensvertrag mit Israel und die Unterstützung des amerikanischen Irak-Krieges – geduldet wird. Der König leitet seine Abstammung von der Familie des Propheten her, was die politische Argumentation der Islamisten erschwert. Die Hashemiten regierten in osmanischer Zeit Mekka und Medina und wurden von den britischen Kolonialbehörden nach dem Ersten Weltkrieg als Herrscher im heutigen Jordanien und im Irak eingesetzt. Der Zweig der Dynastie im Irak wurde von der Baath-Partei gestürzt, so dass das Verhältnis nach Bagdad immer zwiespältig war. Die Anwesenheit des Onkels des gegenwärtigen jordanischen Königs bei einem Treffen der irakischen Opposition ließ Gerüchte über die Wiedererrichtung der Monarchie im Irak aufkommen.⁷

In den Jahren des Embargos diente die Route Aqaba-Amman-Bagdad als Transitweg für den

3 Vgl. Anthony H. Cordesman, *Saudi Arabia Enters The 21st Century*. IV: Opposition and Islamic Extremism, Washington (Center for Strategic and International Studies) 2002.

4 Vgl. Guido Steinberg, *Der nächste Machtwechsel im Nahen Osten? Thronfolge und Opposition in Saudi-Arabien*, in: KAS-AI (Auslandsinformationen der Konrad-Adenauer-Stiftung), (2001) 6, S. 22–45.

5 Eine detaillierte Übersicht über die dynastischen Gruppierungen bietet eine Online-Datenbank mit über 2500 Einträgen: <http://www.datarabia.com/> vom 25. 4. 2003.

6 Vgl. André Bank, *Zwischen USA und Irak. Jordaniens außenpolitische Spagat*, in: INAMO, 32 (2002), S. 40–43.

7 Vgl. ebd.

Warentransport in den Irak. Dies und die Lieferung verbilligten irakischen Erdöls war eine bescheidene Stütze in der besonders die jordanische Mittelschicht treffenden Wirtschaftskrise. Die vom Vertrag mit Israel erhoffte „Friedensdividende“ blieb aus, der Tourismus ist seit der Intifada und erst recht mit Beginn des Aufbaus des „Drohszenarios“ zusammengebrochen, und die Investitionen palästinensischstämmiger Jordanier in der Westbank müssen abgeschrieben werden. Bereits in der Vergangenheit haben die vom Internationalen Währungsfonds (IWF) geforderten Streichungen von Subventionen zu lokalen Aufständen – den sog. „Brotunruhen“ – geführt. Auch Wasser kann in der Trockenzeit von staatlicher Seite nur unter Schwierigkeiten in ausreichender Qualität zur Verfügung gestellt werden, da sich Israel nicht an im Vertrag eingegangene Verpflichtungen über die Verteilung des Jordanwassers hält, sondern erst den eigenen Verbrauch abdeckt. Dies führte 1998 und 1999 bereits zu Unruhen, die als „Wasseraufstände“ bekannt sind.

Auch deswegen und nicht erst seit Beginn der zweiten Intifada ist der Friedensvertrag mit Israel unpopulär. Hinzu kommen starke Sympathien in der jordanischen Bevölkerung für das Schicksal der irakischen Bevölkerung. Dass diese Kombination von emotionaler Betroffenheit und schwieriger wirtschaftlicher Lage vom jordanischen Regime als kritisch eingestuft wird, demonstriert seit zwei Jahren die Verschiebung der Parlamentswahlen. Die gegenwärtige Lage in der Region sei für Wahlen nicht förderlich. Dass die Stimmung gegen das Königshaus mittlerweile auch traditionell monarchietreue Kreise der Jordanier erfasst, zeigte der Aufstand in der Stadt Ma'an im vergangenen Jahr. Ma'an galt bislang als Hochburg der königstreuen Stämme und stand loyal zum Regime.⁸ Gleichzeitig aber sind hier tribale Strukturen und lokale Islamisten eine Symbiose eingegangen, der das Regime nicht beikommt. Diese jahrelange Entwicklung führt unter dem Druck der aktuellen Vorgänge immer stärker zu politischer Gewaltanwendung: „Unemployment, poverty, political frustration, social conservatism and a sense of political marginalisation initially fostered a small, radical movement of militant Islamism in Ma'an and ... has resulted in recurring political violence“, schreibt die *International Crisis Group* (ICG) – eine NGO, welche in Amman ein Büro unterhält – in einem Bericht zu den Aufständen.⁹ Auslöser der sich über Monate hinziehenden Unruhen und

der faktischen Besetzung der Provinzstadt durch Militäreinheiten war die versuchte Festnahme eines lokalen Islamisten. Die ICG warnt davor, den Aufstand als lokales Ereignis einzuschätzen, sie sieht darin eher einen Prototyp für die zukünftige Entwicklung in Jordanien.¹⁰ Entscheidend ist die Verbindung lokaler Vorgänge mit einer im ganzen Land um sich greifenden Stimmung: „... those underlying tensions that are unique to Ma'an are compounded by concerns shared more generally in the country. Problems of economic development, deficiencies in Jordan's local and national systems of political representation, law enforcement issues, anger about the ongoing conflict in the Palestinian territories and the Iraq crisis are matters that affect all Jordanians.“¹¹

In dieser Situation vollzieht Jordanien – bildlich gesprochen – einen Drahtseilakt: Allein um den Wegfall des günstigen Handelspartners Irak zu kompensieren und um die US-amerikanischen Entwicklungshilfegelder nicht zu gefährden – Jordanien steht mit 420 Millionen US-Dollar jährlich an vierter Stelle unter den Empfängern amerikanischer Hilfe¹² –, war das Land gezwungen, sich entgegen verbalen Bekundungen am Krieg gegen den Irak zu beteiligen. Dies wiederum gefährdete das oberste Ziel der Monarchie: an der Macht zu bleiben. Das Dilemma für die jordanische Führung ist allerdings, dass das Drahtseil – um bei dem gewählten Bild zu bleiben – immer dünner wird. Die Lage könnte sich zuspitzen, wenn es, wie von führenden jordanischen Islamisten angekündigt,¹³ von jordanischem Boden aus zu militanten Aktionen gegen die US-Besatzungstruppen im Irak kommen sollte. Sollte der israelisch-palästinensische Konflikt andauern und sollte im Irak durch die USA ein offenkundig oktroyiertes Regime installiert werden und somit die jordanische Wirtschaft weiterhin unter den andauernden Konflikten leiden, dann kann Jordanien mittelfristig als Kandidat eines möglichen Umsturzes gelten. Allerdings ist hierbei das Verhalten Israels von großer Bedeutung, das in ähnlichen Situationen bereits massiv für den Erhalt der Monarchie eingetreten ist.

In kaum einem anderen Land der Region ist die Ablehnung der gegenwärtigen Politik der USA so stark und so deutlich artikuliert worden wie in Ägypten. Das Regime Saddam Husseins war in Ägypten nie sehr populär. Viele Ägypter haben in den Jahren vor der Besetzung Kuwaits als Gastar-

8 Vgl. Hazim Saghiah, Zwischen Amman und Ma'an, in: Al-Hayat vom 13. 11. 2002 (Übersetzung durch den Autor).

9 Vgl. International Crisis Group, Red Alert in Jordan: Recurrent Unrest in Ma'an, in: Middle East Briefing, Amman-Brüssel vom 19. 2. 2003.

10 Vgl. ebd.

11 Vgl. ebd.

12 Vgl. A. Bank (Anm. 6).

13 So z. B. Hamman Said, zweiter Mann des jordanischen Zweiges der Muslimbruderschaft. Vgl. Harald Neuber, Wir kämpfen gegen die neuen und alten Invasoren, in: Telepolis vom 18. 4. 2003.

beiter ihre eigenen Erfahrungen mit dem Regime gemacht. Ein Sturz des irakischen Präsidenten durch Iraker wäre unter Ägyptern sehr positiv aufgenommen worden. Bei aller Kritik an den USA hat sich Ägypten auch an der Befreiung Kuwaits beteiligt, ohne dass dies in der Bevölkerung auf Ablehnung gestoßen wäre. Sechs ägyptische Soldaten sind in diesem Krieg gefallen, ihre Namen finden sich unter den Namen der in den Kriegen gegen Israel Gefallenen im Nationalen Kriegsmuseum auf der Zitadelle in Kairo. Doch diese Stimmung hat sich gewandelt, wie es eine Anmerkung des ägyptischen Literaturnobelpreisträgers Nagib Mahfuz in einem für *Al-Ahram* aufgezeichneten Kommentar andeutet: „Unsere Bewertung von Saddam ist unwichtig geworden, jetzt dreht es sich nur noch um die Aggression.“¹⁴ Trotz Verbotes fordern Demonstranten die Sperrung des Sueskanals für US-Kriegsschiffe wie Monate zuvor den Einsatz der Armee zugunsten der Palästinenser. Die Reaktion des Regimes sorgte für Proteste von Menschenrechtsorganisationen. Laut Amnesty International sind Anti-Kriegsaktivisten in großer Gefahr.¹⁵ Doch auch ein hartes Vorgehen der Polizei gegen Protestierer ändert nichts daran, dass diese einen immer breiteren Trend in der ägyptischen Öffentlichkeit darstellen. Es ist keine kleine Strömung mehr oder der Kreis der „üblichen Verdächtigen“, Islamisten und Ex-Nasseristen, sondern sie ist sehr viel breiter angelegt, so der ägyptische Analyst Muhammad Sid-Ahmad in einer offiziellen Zeitung.¹⁶ Der unter Intellektuellen verpönte Popsänger Sha’aban Abd-ar-Rahim, der vor zwei Jahren bereits durch seinen Intifada-Song „Ich hasse Israel“ bekannt wurde, gibt mit seinem neuesten Lied einer in der ägyptischen Gesellschaft weit verbreiteten Grundhaltung Ausdruck: „Erst Palästina, jetzt Irak – Das ist zu viel – Es reicht, es reicht!“ Die Regierung sieht sich gezwungen, auf die Bewegung aufzuspringen und öffentlich – u. a. in Person des Außenministers Maher – zu den Forderungen der Demonstranten Stellung zu beziehen. Die erste genehmigte Kundgebung gegen den Irakkrieg wurde von der Nationaldemokratischen Partei (*hizb al-watani al-dimuqrati*) Präsident Mubaraks im Stadion von Kairo veranstaltet: weit von der Innenstadt entfernt und unter völliger Kontrolle der Sicherheitskräfte. Die Ablehnung der Forderung der Demonstranten nach der Sperrung des Sueskanals wird von Außenminister Maher mit Verweis auf

den Status des Kanals als internationaler Schifffahrtsweg abgelehnt, nicht ohne hinzuzufügen, dass eine Sperrung ein kriegerischer Akt gegen die USA wäre. Doch längst richten sich die Proteste nicht mehr gegen den Krieg alleine, sondern verbinden sich mit Kritik an der eigenen Regierung und an der Person des Präsidenten.

Die Opposition hat ihre Chance erkannt und versucht, ihren Handlungsspielraum auf unterschiedliche Weise zu erweitern. Während sich die ägyptische Solidaritätsbewegung, entstanden aus dem Bemühen, zuerst der palästinensischen Zivilbevölkerung und jetzt den Irakern zu helfen, zu einer Graswurzelbewegung erweitert,¹⁷ setzen islamistische Aktivisten auf eine religiöse Delegitimierung des Regimes Mubarak. Ihre Forderung an den Rektor der Al-Azhar, Scheich Mohammed Said Tantawi, ist es, den *Jihad* gegen die Invasoren auszurufen und so den außenpolitischen Spielraum der Regierung zu begrenzen. Mohammed Said Tantawi kam seinen Kritikern insoweit entgegen, als er diejenigen, die im Krieg gegen die Invasoren gefallen sind, den Märtyrerstatus zuerkannte. Damit definierte er den Konflikt als Abwehrkampf gegen nichtmuslimische Angreifer – die ägyptische Presse zog den Vergleich zum Mongolensturm des 13. Jahrhunderts christlicher Zeitrechnung –, vermied aber den Begriff des *Jihad*.

Wie sehr das Regime anhand der aktuellen Entwicklungen verunsichert ist, zeigen Gerüchte, die von einem gescheiterten Putsch handeln. Bei aller offenkundiger Haltlosigkeit sind solche Meldungen ein Indikator für die offenen Fragen bezüglich der Zukunft des Regimes. Präsident Mubarak ist mittlerweile 76 Jahre alt, und auch seine Nachfolge ist bislang nicht offiziell geregelt. Er selbst hat es bislang vermieden, einen Stellvertreter zu ernennen, der ihm im Amt nachfolgen könnte. Inoffiziell deutet vieles auf eine „syrische Lösung“ hin, die Amtsübergabe an den Sohn Gamal Mubarak. Diese Regelung ist auch innerhalb der Mubarak nahe stehenden Kreise umstritten.

III.

Den Strategen und langjährigen Planern des Irakfeldzuges waren und sind die riskanten Auswirkungen durchaus bekannt. Zahlreiche Äußerungen von Nahost-Beratern der Bush-Administration und lancierte Papiere lassen den Schluss zu, dass eine Instabilisierung der Nahost-Region zu den beabsichtigten Nebenwirkungen des Irakkrieges zählt.

14 Vgl. Muhammad Salamawy, Naguib Mahfuz sagte uns . . ., in: *Al-Ahram* vom 3. 4. 2003 (Übersetzung durch den Autor).

15 Vgl. Amnesty International, Egypt: Anti-war activists at risk, News Release MDE 12/006/2003 vom 21. 2. 2003.

16 Vgl. Amina Elbendary, Resources of hope, in: *Al-Ahram Weekly* vom 28. 3. 2003.

17 Vgl. Elliott Colla, Solidarity in the Time of Anti-Normalization, in: *Middle East Report*, 224 (2002), S. 10–15.

Besonders deutlich wurde dies in den Briefings des *Defense Policy Board* unter Vorsitz von Richard Perle, in denen die „ethnische Säuberung“ der Westbank, die Errichtung eines palästinensischen Staates in Jordanien, die Zerschlagung Saudi-Arabiens, die Einsetzung der Hashemiten als Könige von Mekka und Medina und die Eingliederung der saudischen Ölprovinzen in ein US-Protectorat vorgeschlagen wurden.¹⁸

Quelle einer solchen andauernden Instabilität wäre in erster Linie der unter US-Verwaltung stehende Irak. Das relativ schnelle Ende der „heißen“ Kampfhandlungen im Irak kann für einen Moment täuschen. Allein das Vorhandensein einer großen und unkontrollierten Anzahl von leichten und mittelschweren Waffen sowie die Anwesenheit von bis zu 8000 arabischen Freiwilligen im Irak¹⁹ lassen eine „Libanonisierung“ des Irak befürchten. Je länger die offene US-Präsenz andauert, umso eher werden die Truppen der Koalition und die mit ihnen zusammenarbeitenden Kräfte zu Angriffszielen. Allein die rivalisierenden Organisationen der irakischen Schiiten, die bei einem unterschiedlichen Grad von Radikalität allesamt bereits Position gegen die USA bezogen haben, werden dafür sorgen, dass an ihnen kein Weg vorbei führt. Gewicht erhalten ihre Positionen dadurch, dass sie über bewaffnete Gliederungen oder – wie der *Supreme Council for Islamic Revolution in Iraq* des in Teheran residierenden Ayatollah Muhammad Bakr Hakim – gar über eine Miliz von 15 000 Mann verfügen.²⁰ Es ist also davon auszugehen, dass dieses Land noch über einen längeren Zeitraum als Unruhefaktor wirken wird, zumal wenn es zur Basis weiterer US-amerikanischer Operationen werden sollte.

Aber bereits jetzt hat der Irakkrieg zur Delegitimierung der Regime beigetragen. Das Scheitern einer Abwendung des US-Angriffs wird von zahlreichen Menschen in der Region als außenpolitisches Versagen der Regime gewertet. Dies erhöht die Unzufriedenheit und addiert sich zur lokalen Agenda der jeweiligen Opposition. Zudem galt Saddam Hussein als der Prototyp des prowestlichen Diktators in der Region. Für die Herrscher in der Region scheint also auch eine langfristige Zusammenarbeit mit den USA keine Garantie mehr für den Machterhalt zu sein. Da es das oberste Ziel jedes nicht demokratisch legitimierten

Regimes ist, an der Macht zu bleiben, stehen die Regierenden hier unter doppeltem Druck: außenpolitisch durch die USA, innenpolitisch durch die eigene Bevölkerung, die zudem zum ersten Mal seit dem Sturz des Schahs 1979 die Entmachtung eines Herrschers erlebt hat.

Drei im Zeitraum etwas über einem Jahr durchgeführte Meinungsumfragen – Februar 2002, September 2002 und März 2003 – lassen eine immer deutlichere Tendenz erkennen: Die Unbeliebtheit der USA in der Region ist kaum noch zu steigern und diese Meinungen verfestigen sich. Es spielt dabei kaum eine Rolle, ob Bürger von Staaten befragt werden, deren Regierungen als Bündnispartner der USA gelten. Die vom Gallup-Institut im Februar 2002 durchgeführte Umfrage unter 10 000 Erwachsenen in Indonesien, Iran, Jordanien, Kuwait, Libanon, Marokko, Pakistan, Saudi-Arabien und der Türkei beschäftigt sich in erster Linie mit den Auswirkungen der Anschläge vom 11. September 2001 und kommt zu dem Schluss, dass zwei von drei Menschen in der Region die USA hassen. Bei einer Beschreibung der USA sind die am häufigsten genannten Attribute „rücksichtslos“, „aggressiv“ und „arrogant“. Eine positive Meinung von den USA haben nur 28 Prozent der Kuwaitis, 22 Prozent der Marokkaner und sogar nur 18 Prozent der Saudis.

Eine Umfrage im Auftrag der ägyptischen Zeitung *Al-Ahram* unter 15 000 Ägyptern im September 2002 fasst die Überzeugung der Befragten in dem Satz zusammen: „Die USA führen einen Krieg gegen die Muslime.“ Elf Prozent halten die Person des US-Präsidenten für vertrauenswürdig, 93 Prozent befürchten Chaos und zunehmende Gewalt als Folge seiner Politik und 63 Prozent fordern aktive Maßnahmen gegen die USA. Als Folge sehen 51 Prozent die Islamisten in der Region im Aufschwung, während 42 Prozent sie für geschwächt halten. Im Vorfeld des Krieges waren 82 Prozent nur dann für Maßnahmen gegen den Irak, wenn auch gegen Israel Sanktionen verhängt werden würden.

Eine weitere Umfrage unmittelbar am Vorabend des Krieges gegen den Irak²¹ macht die Tendenz noch deutlicher. Die vom *Arab-American-Institute* jährlich in Auftrag gegebene Umfrage macht besonders für die vergangenen zwölf Monate einen dramatischen Verfall des Ansehens der USA aus. So wurde u. a. nach dem positiven Ansehen der USA in Schlüsselstaaten der Region gefragt. Im vergangenen Jahr fiel dieser Wert in Jordanien von 34 auf 10 Prozent, in Marokko von 38 auf 9

18 Vgl. Jack Shafer, The Powerpoint that rocked the Pentagon, in: Slate vom 7. 8. 2002 (<http://slate.msn.com/id/2069119/>).

19 Vgl. Arabische Freiwillige und Mujahidin im Irak, in: Al-Jazeera vom 23. 4. 2003 (Übersetzung durch den Autor).

20 Vgl. Juan Cole, Shiite Religious Parties Fill Vacuum in Southern Iraq, in: Middle East Report Online vom 22. 4. 2003 (www.merip.org).

21 Vgl. James Zogby, Arab Opinion of US Hits All-Time Low, in: Arab News vom 19. 3. 2003.

Prozent und in Saudi-Arabien von zwölf auf 3 Prozent. In Ägypten bleibt das Ansehen der USA relativ konstant (es sinkt von 13 auf 12 Prozent), während sich die Ablehnung verstärkt hat (von 76 auf 80 Prozent). Das Institut stellt auch fest, dass aus diesen Meinungen sich verfestigende Überzeugungen werden. Es handelt sich nicht mehr nur um den Ausdruck eines vorübergehenden Tiefs. Während 2002 noch 80 Prozent angaben, dass sich bei einer gerechten Lösung des Palästinakonflikts ihre Meinung von den USA bessern würde, ist dieser Wert 2003 in allen Ländern der Region (außer Israel) unter 30, teilweise sogar unter 20 Prozent gefallen.

Dieser dramatisch zu nennende Verfall des Ansehens der USA, die als Führungsmacht westlicher Demokratien auftritt, führt direkt zu einer Delegitimierung der demokratischen Kräfte in der arabischen Welt. Einen „Rückschlag für die Progressiven“²² sehen viele Beobachter der politischen Entwicklungen in der Region. Auch das Ausstrahlen des Modells eines neuen demokratischen Iraks, wie es neokonservativen Kräften in der Bush-Administration vorschwebt, wird ausbleiben – auch deshalb, weil eine konsequente Demokratisierung der Region keineswegs im Interesse der USA ist. Ohne das offenkundige Demokratiedefizit in der Region wäre der Krieg gegen den Irak – zumindest in dieser Form – nicht möglich gewesen. Keine der undemokratischen Regierungen in der Region, welche die Koalitionstruppen unterstützt haben – Kuwait, Qatar, Jordanien, Saudi-Arabien –, muss bei kommenden Wahlen ernsthaft mit Konsequenzen für ihre bei ihrer Bevölkerung unpopuläre Außenpolitik rechnen. Und es gibt in der Region keine Regierung, die bereit gewesen wäre, unter dem Druck eventueller Wähler Maßnahmen zu ergreifen, welche zu einer Ausweitung des Konflikts auf umliegende Länder geführt hätte. Auch im Hinblick auf den israelisch-palästinensischen Konflikt wären nach dem Willen ihrer Bevölkerungen demokratisch gebildete Regierungen gezwungen, eine wesentlich konfrontativere Politik gegenüber der gegenwärtigen israelischen Regierung zu praktizieren. Eine Demokratisierung liegt also weder im Interesse der neuen Herren im Irak noch im Interesse der amtierenden arabischen Regime. Wer von dieser Entwicklung profitiert, ist offen. Es könnten noch einmal die verschiedenen antiamerikanisch orientierten Tendenzen der Islamisten sein²³ oder aber Akteure, die sich unter den veränderten Umständen neu zusammenfinden.

22 Spielt Amerika den Islamisten in die Hände? Ein Gespräch mit dem Islamismus-Experten Gilles Kepel, in: Neue Zürcher Zeitung vom 10. 4. 2003.

23 Vgl. ebd.

IV.

Einige Entwicklungen allerdings lassen sich schon jetzt feststellen:

– Die Rolle der neuen, grenzüberschreitenden Medien, insbesondere der Sat-TV-Sender, wurde gestärkt, die Glaubwürdigkeit lokaler, kontrollierter Medien ist weiter geschwunden. Diese Medien fördern eine Regionalisierung von Politik. Lokale Ereignisse erhalten durch sie eine transnationale Bedeutung. Diese Entwicklung lässt sich nicht mehr zurückdrehen und wird in der regionalen Politik immer bedeutender werden.

– Das Potenzial von Gruppen und Einzelpersonen, die militant auf westliche Dominanz in der Region reagieren werden, ist keineswegs auf die Anhänger islamistischer Gruppen beschränkt. Die neuen *Mujahidin* im Irak unterscheiden sich von ihren Namensvettern im Afghanistan der achtziger und neunziger Jahre insofern, dass sie sich aus militanten Islamisten wie auch Nationalisten zusammensetzen. Inwieweit ein zukünftiger *Jihad* im Irak zu neuen Bündnissen zwischen Islamismus und Nationalismus führen wird, bleibt abzuwarten.

– Die politischen Möglichkeiten der USA in der Region sind mittelfristig trotz des Sieges im Irak sehr eingeschränkt. Sie können nur noch mit militärischen Mitteln Gefolgschaft erzwingen, die Kosten hierfür sind noch nicht abzusehen.

– Die Beendigung der israelischen Besetzung in Palästina ist und bleibt der Lackmustest für jede westliche Politik in der Region. „Der einzige Weg, um die arabische Straße zu beruhigen und um ihr Vertrauen gegenüber westlichen Absichten wiederzugewinnen, ist, ihnen zu zeigen, wie fair sie das israelisch-palästinensische Problem lösen“, so der jordanische König Abdullah II. in einem Interview mit der BBC. Für die „arabische Straße“ heißt das, dass sie daran, ob an Israel die gleiche Maßstäbe angelegt werden wie an den Irak, jede weitere Initiative Europas in der Region beurteilen wird. Einem schwerpunktmäßig von den USA vermittelte Lösungsvorschlag wird jede Glaubwürdigkeit fehlen. Der sich abzeichnenden *roadmap* wird deshalb kein Erfolg beschieden sein.

– Die Ablehnung der USA bedeutet keine zwangsläufige Zuwendung der arabischen Öffentlichkeit zum Anti-Kriegs-Europa. Allerdings wird „der Westen“ nicht mehr als monolithischer Gegner wahrgenommen. Brüche und Verwerfungen werden sorgfältig registriert und in arabischen Medien ausführlich diskutiert. Die Folgen dieses Aufbrechens alter Bilder werden vom weiteren Verhalten der Kriegskritiker abhängen.

Udo Steinbach

Dr. phil., geb. 1943; Studium der Islamkunde und Klassischen Philologie an den Universitäten Freiburg i. Br. und Basel; seit 1976 Leiter des Deutschen Orient-Instituts, Hamburg.

Anschrift: Deutsches Orient-Institut, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg.

E-Mail: doihh@uni-hamburg.de

Zahlreiche *Veröffentlichungen* zu Politik und Gesellschaft des zeitgenössischen Nahen und Mittleren Ostens; zuletzt: *Geschichte der Türkei*, München 2003³.

Christian Hacke

Dr. phil., geb. 1943; seit April 2000 o. Professor des Seminars für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn.

Anschrift: Universität Bonn, Lennéstr. 25, 53113 Bonn.

E-Mail: ch.hacke@uni-bonn.de

Veröffentlichung u. a.: *Zur Weltmacht verdammt. Die amerikanische Außenpolitik von J. F. Kennedy bis G. W. Bush*, München 2002; *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, München 2003.

Andrew B. Denison

M. A., Ph. D., geb. 1962; Publizist mit Schwerpunkt Außen- und Sicherheitspolitik im nordatlantischen Raum.

Anschrift: Pleiserhohnerstr. 93, 53639 Königswinter.

E-Mail: denison@t-online.de

Veröffentlichungen u. a.: *German Foreign Policy and Transatlantic Relations Since Unification*, in: Douglas Weber (Hrsg.), *New Europe, New Germany, Old Foreign Policy?*, London 2001; *Shades of Multilateralism: U. S. Perspectives on Europe's Role in the War on Terrorism*, ZEI Discussion Paper, No. 106, Bonn 2002.

Andrea Szukala

Dr. rer. pol., geb. 1966; wiss. Assistentin am Lehrstuhl Internationale Politik der Universität zu Köln.

Anschrift: Universität zu Köln, Lehrstuhl Internationale Politik, Gottfried-Keller-Str. 6, 50931 Köln.

E-Mail: andrea.szukala@uni-koeln.de

Veröffentlichungen u. a.: (Zus. mit Thomas Jäger), *Die innenpolitische Steuerung der amerikanischen Irakkpolitik*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 48 (2003) 1; *France: The European Transformation of the French Model*, in: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hrsg.), *Fifteen Into One? The European Union and its member states*, Manchester 2003.

Norman Paech

Dr. jur., geb. 1938; Professor für öffentliches Recht an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik.

Anschrift: Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik, Von-Melle-Park 9, 20146 Hamburg.

E-Mail: NPaech@t-online.de

Veröffentlichungen zu Fragen des Verfassungs- und Völkerrechts, der politischen Justiz, Menschenrechte und internationalen Beziehungen des Mittleren Ostens.

Ferhad Ibrahim

Dr. phil. habil., geb. 1950; apl. Professor am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin.

Anschrift: Freie Universität Berlin, Ihnestr. 31, 14195 Berlin. E-Mail: Fibrim@Zedat.FU-Berlin.de

Zahlreiche *Veröffentlichungen* zur Politik- und Zeitgeschichte des Vorderen Orients.

Henner Kirchner

geb. 1961; wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Islamwissenschaft am Institut für Orientalistik der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Anschrift: Justus-Liebig-Universität, Otto-Behaghel-Str. 106, 35394 Gießen.

E-Mail: henner.kirchner@orientalistik.uni-giessen.de

Veröffentlichungen zu Fragen des Islam, arabischen Medien, Islam im Internet und der Politik des Mittleren Ostens.

Nächste Ausgabe

Anita Böcker/Dietrich Thränhardt

Erfolge und Misserfolge der Integration
Deutschland und die Niederlande im Vergleich

Siegrid Baringhorst

Australien – the Lucky Country?

Rainer Geißler

Multikulturalismus in Kanada – Modell für
Deutschland?

Ralph Ghadban

Reaktionen auf muslimische Zuwanderung
in Europa

Jürgen R. Winkler

Ursachen fremdenfeindlicher Einstellungen
in Westeuropa

Udo Steinbach *Essay*

Eine neue Ordnung im Nahen Osten – Chance oder Chimäre?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24–25/2003, S. 3–7

■ Amerikanische Panzer, die das Ölministerium in Bagdad schützen, während gleichzeitig Plünderer das irakische Nationalmuseum ausrauben, könnte sich als das Ereignis herausstellen, durch das Amerika den Nahen Osten verloren hat. Sollte es gelingen, im Irak eine neue demokratisch legitimierte Ordnung aufzubauen und zugleich den Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern in einem für beide Seiten akzeptierten Kompromiss zu beenden, stünde die Region tatsächlich vor tiefgreifenden Veränderungen.

Christian Hacke

Deutschland, Europa und der Irakkonflikt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24–25/2003, S. 8–16

■ Stand Europa noch im Zuge des Terrorangriffs vom 11. September 2001 geschlossen an der Seite der USA, so wurde die Haltung gegenüber der Irakpolitik der Regierung von George W. Bush nicht zuletzt deshalb zu einem Spaltplatz für Europa, weil die Regierung Schröder/Fischer mit ihrem frühzeitigen kategorischen Nein an die Adresse Washington ohne Not Deutschlands jahrzehntelang eingeübte Maklerrolle im Vierreick Washington–London–Paris–Bonn/Berlin eintauschte gegen die eines französischen Juniopartners im Widerstand gegen die „Hypermacht“ USA.

Andrew B. Denison

Unilateral oder multilateral?

Motive der amerikanischen Irakpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24–25/2003, S. 17–24

■ Die Diplomatie der USA in der Zeit zwischen dem 11. September 2001 und dem 20. März 2003 war damit beschäftigt, eine günstige internationale Konstellation zu schaffen, um die Wirksamkeit der eigenen Anstrengungen im Irak, im Nahen Osten und im Krieg gegen den Terror zu erhöhen und um innenpolitische Unterstützung für außenpolitisch schwierige Aufgaben zu sichern. Amerikas Multilateralismus in der Irakpolitik ist ein anderer als zur Zeit in Teilen Europas wahrgenommen. Die amerikanische Irakpolitik folgt diesem Muster, auch wenn diplomatisches Missgeschick und brüskierte Partner nicht immer zu vermeiden waren.

Andrea Szukala

Medien und öffentliche Meinung im Irakkrieg

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24–25/2003, S. 25–34

■ Der „Informationskrieg“ ist heute ein immanenter Bestandteil der amerikanischen Militärdoktrin. Auch im Vorfeld und während des Irakkrieges spielten Erlangung und Erhalt der Informationsinitiative eine zentrale Rolle. Aber ist eine regierungsseitige Steuerung der öffentlichen Meinung wirklich gelungen? Weder die Medien noch die amerikanische Öffentlichkeit konnten am Ende ganz von der Notwendigkeit der Intervention zum gewählten Zeitpunkt überzeugt werden. Der *Rally-Round-the-Flag*-Effekt des Krieges ist daher auch hinter dem des Golfkrieges 1991 zurückgeblieben.

Norman Paech

Die Rolle der UNO und des Sicherheitsrates im Irakkonflikt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24–25/2003, S. 35–44

■ Der Beitrag geht der Frage nach, ob die weit verbreitete Kritik an der Erfolglosigkeit, Ineffektivität und Schwäche der UNO sich im jüngsten Irakkonflikt bewahrheitet hat. Dazu geht er zurück auf die insgesamt erfolgreiche Reaktion auf den Überfall auf Kuwait, als die UNO innerhalb kurzer Frist die Ermächtigung für eine gewaltsame Befreiung Kuwaits gab. Der kompromisslosen Strategie der USA gegenüber, in Bagdad einen Regimewechsel mit präventiven militärischen Einsätzen auch ohne Mandat der UNO herbeizuführen, ist der Sicherheitsrat schließlich machtlos. Die Resolution 1441 gibt definitiv kein Mandat zur militärischen Intervention. Allerdings konnte sich die UNO-Generalversammlung auch nicht zu einer Notstandssondersitzung zusammenfinden.

Ferhad Ibrahim

Die politischen Kräfte im Irak nach dem Regimewechsel

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24–25/2003, S. 45–55

■ In diesem Beitrag wird der Versuch unternommen, die politischen Kräfte im Irak nach dem Regimewechsel zu analysieren. Die Parteienlandschaft des Landes ist vor allem durch zwei Charakteristika gekennzeichnet: Zum einen haben wir es mit einer symmetrischen Struktur zu tun. Die kurdischen und schiitischen Parteien konnten sich in den langen Jahren der Herrschaft der Baath-Partei formieren und trotz Verfolgung politischer Alternativen entwickelten und Bündnisse mit regionalen und internationalen Mächten schließen. Die arabischen Sunniten, die traditionell die Macht im Irak ausübten, müssen sich nach dem Sturz Saddams Husseins als Akteur etablieren. Zum anderen kann die wirkliche Bedeutung der politischen Bewegungen zurzeit kaum eingeschätzt werden. Die Relevanz der bisherigen Parteien und Bewegungen wird sich erst nach den ersten freien Wahlen zeigen.

Henner Kirchner

Neubeginn oder „neue Katastrophe“? Auswirkungen des Irakkrieges auf die arabischen Nachbarstaaten

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24–25/2003, S. 56–62

■ Wie in der westlichen Welt wird der Irakkrieg auch in der arabischen Welt als eine Zäsur begriffen. Bei einer Betrachtung der arabischen Nachbarstaaten des Irak fällt auf, dass es allen Regimen in der Region an einer auch innerhalb ihrer Gesellschaften als ausreichend betrachteten Legitimität ihrer Herrschaft fehlt. Dies gilt für die präsidial geprägten Republiken arabisch-nationalistischer Prägung wie für die feudalen Monarchien der arabischen Halbinsel. Auch das Ausstrahlen des Modells eines neuen demokratischen Iraks, wie es neokonservativen Kräften in der Bush-Administration vorschwebt, wird ausbleiben. Ohne das offenkundige Demokratiedefizit in der Region wäre der Krieg gegen den Irak nicht möglich gewesen.