

# **Arbeitspapiere**

zu Problemen  
der Internationalen Politik  
und der Entwicklungsländerforschung

---



**Julia Hagn**

**Der Irak-Konflikt.  
Das UN-System kollektiver Sicherheit auf dem Prüfstand**

**Nr. 36/2004**

---

**FORSCHUNGSSTELLE DRITTE WELT**

am Geschwister-Scholl-Institut  
für Politische Wissenschaft der  
Ludwig-Maximilians-Universität München

**Herausgeber: Mir A. Ferdowsi und Peter J. Opitz**

**Julia Hagn**

**Der Irak-Konflikt.**

**Das UN-System kollektiver Sicherheit auf dem Prüfstand**

**Nr. 36/2004**

ISSN 1430-6794

**Oettingenstraße 67, 80538 München, Telefon (089) 2180-  
9094/9099**

I. Einleitung.....	4
1. Darstellung des Themas.....	4
2. Forschungsstand .....	6
3. Ziel und Aufbau .....	7
4. Chronologischer Abriss des Irak-Konflikts .....	12
II. Das System der Kollektiven Sicherheit: Theorie und Praxis.....	15
1. Theoretische Grundlagen .....	15
1.1 Begriffsbestimmung.....	16
1.2 Abgrenzung zu konkurrierenden Sicherheitssystemen .....	20
1.3 Elemente eines SKS .....	24
1.4 Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit eines SKS .....	30
2. Umsetzung eines SKS in der UNO.....	34
2.1 Systematik der UN-Charta.....	35
2.2 Die Mittel des kollektiven Zwangs .....	39
2.3 Das Recht auf Selbstverteidigung .....	47
Exkurs: Humanitäre Intervention .....	56
2.4 Der Weg durch die Hintertür: Das fiktive Kapitel VI1/2 .....	59
3. Fazit.....	62
III. Das UN-System während des Irak-Konflikts 1990-2003 .....	65
1. Die Bedrohung des Weltfriedens durch den Irak .....	65
1.1 Aggression gegen Kuwait.....	65
1.2 Das Waffenprogramm des Irak.....	67
2. Sanktionen gegen den Irak.....	69
2.1 Aufbau des Sanktionsregimes.....	69
2.2 Wendepunkt im Sanktionsverlauf .....	72
3. Die Ermächtigung zu militärischer Gewalt .....	75
3.1 II. Golfkrieg .....	75
3.2 Mission beendet? .....	79
4. Friedenssichernde Maßnahmen .....	83
4.1 Peace-keeping-Missionen .....	83

4.2 Die Waffeninspektionen.....	86
4.3 Linderung der humanitären Not: Das „Oil for Food“-Programm.....	93
5. Im Namen des Weltfriedens: Die UNO in Bedrängnis .....	97
5.1 Schutz der Minderheiten.....	97
5.2 Operation „Desert Fox“ .....	103
5.3 III. Golfkrieg .....	106
6. Fazit.....	111
6.1 Interpretationsspielräume der UN-Charta.....	111
6.2 Effektivität der Instrumente.....	115
IV. Schlüssel zum (Miss-)Erfolg: Die Mitgliedstaaten als Akteure .....	125
1. Die Stellung des Sicherheitsrates im System der UNO .....	125
2. Die Interessen der Ständigen Mitglieder.....	127
2.1 USA.....	128
2.2 Großbritannien .....	131
2.3 Frankreich .....	133
2.4 UdSSR/Russland .....	135
2.5 China .....	138
3. Die Irak-Diskussion im Sicherheitsrat.....	139
3.1 Wie Pech und Schwefel: USA und Großbritannien .....	139
3.2 Vom Verbündeten zum Gegner: Frankreich.....	143
3.3 Schwacher Riese: UdSSR/Russland.....	146
3.4 Zwischen Neutralität und Annäherung: China .....	150
4. Die Fehler des Sicherheitsrates in seiner Irak-Politik .....	152
5. Fazit.....	156
5.1 Ungleiche Machtverhältnisse im Rat als Gefahr für das UN-System..	156
5.2 Instrumentalisierung des Rates für nationale Interessen.....	159
5.3 Handlungsfähigkeit des Rates situationsbedingt .....	161
V. Konsequenzen für den Reformprozess der UNO.....	165
1. Zusammenfassung der Defizitanalysen.....	165
2. Reformen auf normativer Ebene.....	168

2.1 Beseitigung von Kernproblemen .....	169
2.2 Schließung von Lücken in der UN-Charta .....	172
2.3 Anpassung von Bestimmungen für den Einsatz der Instrumente .....	174
3. Reform der Instrumente kollektiver Sicherheit .....	176
3.1 Entwicklung von „Smart Sanctions“ .....	176
3.2 Steigerung der militärischen Kapazität .....	181
3.3 Verbesserung des Konzepts „Peace-keeping“ .....	186
4. Institutionelle Reformen .....	190
4.1 Der Sicherheitsrat .....	190
4.2 Das Sekretariat .....	194
4.3 Der Internationale Gerichtshof .....	199
VI. Resümee und Ausblick .....	201
Abkürzungsverzeichnis .....	206
Zeittafel über den Irak-Konflikt von 1990 bis 2003 .....	207
Quellen .....	218
Literaturverzeichnis .....	218
1. Quellen .....	218
2. Dokumente der UNO .....	219
3. Sekundärliteratur .....	222
4. Internetbeiträge .....	226
5. Presseartikel .....	227
6. Interviews .....	228

Die Autorin Julia Hagn arbeitet derzeit in der Delegation der EU-Kommission bei der Internationalen Organisation in Wien, Sektion OSZE. Die vorliegende Untersuchung ist die überarbeitete Fassung einer Magisterarbeit am GSI.

## I. Einleitung

### 1. Darstellung des Themas

Über Nacht wich die Hoffnung auf eine bessere, konfliktfreiere Welt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts der Ernüchterung. Mit dem Einmarsch des Irak in Kuwait führte Saddam Hussein im August 1990 der internationalen Staatengemeinschaft vor Augen, dass er nicht gewillt war, sich den Prinzipien des mit der *United Nations Organization* (UNO) errichteten Systems Kollektiver Sicherheit (SKS), allen voran dem Gewaltverbot, unterzuordnen.<sup>1</sup> Der irakische Präsident stellte darüber hinaus unter Beweis, dass in einer nach wie vor vitalen Staatenwelt Regierungen auf die Anwendung von Gewalt zurückgreifen, um ihre Interessen durchzusetzen.<sup>2</sup>

Unter UN-rechtlichen Gesichtspunkten ist der Irak-Konflikt in mehrfacher Hinsicht einmalig. Zum ersten Mal seit Gründung der UNO im Jahre 1945 versuchte ein Mitglied der Organisation ein anderes Mitgliedsland durch eine Aggression und nachfolgende Annexion auszulöschen. Gleichzeitig stellte der II. Golfkrieg erstmals einen Fall dar, in dem das SKS im Sinne der UN-Charta seine Anwendung zu finden schien. Die neu gewonnene Geschlossenheit der internationalen Staatengemeinschaft ermöglichte die Errichtung des umfassendsten Sanktionsregimes in der Geschichte der UNO. Erstmals wurden Mitgliedstaaten durch ein Mandat des Sicherheitsrates (SR) autorisiert, in den Krieg zu ziehen. Zudem ist der SR bislang nicht in vergleichbarem Umfang zur Abwehr von Menschenrechtsverletzungen tätig geworden.<sup>3</sup> Damit hat der SR nahezu das komplette Instrumentarium des UN-SKS ausgeschöpft, das in der völkerrechtlichen Praxis nach 1945 entgegen den Absichten der Schöpfer der UN-Charta kaum praktische Bedeutung erlangt hatte.<sup>4</sup>

Der Optimismus, die UNO könne nun endlich die ihr zugedachte Rolle bei der Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit effektiv wahrnehmen, war zwar nicht unbegründet, rückblickend

---

<sup>1</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, Gro: A Victory for the Collective Security – the UN and the Gulf Crisis, Oslo 1994, S. 34.

<sup>2</sup> Vgl. Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente, Reformen, Opladen 2002, S. 67.

<sup>3</sup> Vgl. Heinz, Ursula/Philipp, Christiane/Wolfrum, Rüdiger: Zweiter Golfkrieg: Anwendungsfall von Kapitel VII der UN-Charta, in: Vereinte Nationen Bd. 39 Heft 4 (1991), S. 127.

<sup>4</sup> Vgl. Randelzhofer, Albrecht: Art. 51, in: Simma, Bruno (Hrsg.): Die Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, S. 618.

betrachtet aber zu hoch gegriffen. Denn die für die Funktionsfähigkeit des SKS der *United Nations* (UN) notwendige Geschlossenheit der Staaten, vor allem derjenigen mit Sitz im SR und ganz besonders der mit dem Vetorecht ausgestatteten Großmächte,<sup>5</sup> erwies sich nur von kurzer Dauer. Mitte der 90er-Jahre brach die Koalition des II. Golfkriegs infolge unterschiedlicher Ansichten darüber, wie der Irak zu einer Einhaltung seiner nach dem verlorenen Krieg 1991 eingegangenen Verpflichtungen bewogen werden könnte. Insbesondere die Sanktionen, die schwere Konsequenzen für die Zivilbevölkerung hatten, rückten ins Zentrum der Auseinandersetzungen. Die Spaltung des SR in der Irak-Frage führte im Frühjahr 2003 zur Paralyse des Gremiums. Die Mitglieder waren nicht in der Lage, sich auf das weitere Vorgehen im Irak zu einigen. Ein Mandat für einen III. Golfkrieg wollten sie nicht erteilen, konnten diesen aber auch nicht verhindern. Die UNO war handlungsunfähig geworden und musste zusehen, wie die USA und ihre Alliierten<sup>6</sup> einen völkerrechtlich höchst umstrittenen Krieg führten, der zudem auf einem fragwürdigen Argument basierte: der anhaltenden und massiven Bedrohung, die nach Ansicht der intervenierenden Staaten vom Irak aufgrund seines Besitzes von Massenvernichtungswaffen noch immer ausging – ungeachtet der jahrelangen, in vielen Bereichen erfolgreichen Waffeninspektionen.

Der Irak-Konflikt entwickelte sich in den Jahren von 1990 bis 2003 zum Prüfstein für die Handlungsfähigkeit des SR und die Funktionsfähigkeit des UN-SKS insgesamt. In allen Phasen des Konflikts, die in Kapitel I 1.3 der Arbeit dargestellt werden, sind normative, instrumentelle und institutionelle Schwächen im Sicherheitssystem der UN aufgetreten, die die Frage aufwerfen, ob die Organisation ihre Aufgabe, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, effektiv erfüllen kann. Es geht dabei um nicht weniger als den Bestand der Völkerrechtsordnung, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs als Erwiderung zur Gewaltherrschaft Hitlers aufgebaut worden war.<sup>7</sup>

Insbesondere die Monopolstellung der USA überschattet die UNO. Eine

---

<sup>5</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 73.

<sup>6</sup> Anm.: Bei ihrer Militäroperation „Iraqi Freedom“ vom 20. März bis 1. Mai 2003 wurden die USA von 45 Staaten unterstützt, darunter Großbritannien, Spanien, Bulgarien und Australien.

<sup>7</sup> Vgl. Tomuschat, Christian: Völkerrecht ist kein Zweiklassenrecht. Der Irak-Krieg und seine Folgen, in: Vereinte Nationen Bd. 51 Heft 2 (2003), S. 41.

derartige Verschiebung in der internationalen Gewichtung wichtiger Staaten, wie sie durch den Zusammenbruch der Sowjetunion erfolgt ist, kann nicht ohne Folgen für die internationale Ordnung und damit auch für die Konfliktbeilegung bleiben.<sup>8</sup> Wenn nicht notwendige Anpassungen am UN-SKS erfolgen, besteht die Gefahr, dass ein sicherheitspolitisches Vakuum entsteht. Die längst fälligen Reformen müssen daher darauf abzielen, vor allem das Instrumentarium der kollektiven Maßnahmen des Kapitel VII UN-Charta wesentlich zu stärken.

## **2. Forschungsstand**

In der Literatur finden der Irak-Konflikt und seine Auswirkungen auf das UN-SKS große Beachtung. Vor allem über den II. Golfkrieg und das Sanktionsregime existieren viele – sowohl wissenschaftliche als auch populäre – Publikationen, die eine Auswahl schwierig machen. Zudem ist zu beobachten, dass die Sichtweisen über die Politik der Ständigen Mitglieder, vor allem der USA, sowie der Haltung des Irak gegenüber der UNO sehr von der Nationalität der Autoren abhängen. Es wurde dennoch versucht, eine geeignete Auswahl an Literatur zu treffen und vielen Meinungen Gehör zu schenken, um die verschiedenen Standpunkte in zahlreichen völkerrechtlichen Fragen, die der Irak-Konflikt aufwirft, zu zeigen. Ein Anspruch auf Vollständigkeit kann und soll hier aber nicht erhoben werden.

Hinsichtlich des III. Golfkriegs existiert zwar ein breites Angebot an Artikeln der Tagespresse und Aufsätzen in Fachzeitschriften, jedoch sind aufgrund der Kürze der Zeit kaum umfangreiche, wissenschaftlich relevante Arbeiten vorhanden. Auffallend ist hier vor allem die schnell erschienene Menge an Populärliteratur, die mit zum Teil provokativen Titeln wie „No War. Krieg ist nicht die Lösung, Mr. Bush!“ oder „Krieg gegen den Irak. Was die Bush-Regierung verschweigt“ das Thema oftmals polarisierend diskutiert. Auch im Hinblick auf die völkerrechtliche Problematik, die die Errichtung der Flugverbotszonen durch die Alliierten sowie die Bombardements von 1998 auf den Irak betreffen, beschränkt sich die vorhandene Literatur im Wesentlichen auf Aufsätze und

---

<sup>8</sup> Vgl. Gasteyger, Curt: Neue Konflikte und internationale Ordnung, in: Schorlemer, Sabine (Hrsg.): Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin/Heidelberg 2003, S. 9.

kurze Abschnitte in Büchern. Das Informationsangebot bezüglich notwendiger Reformen des UN-SKS ist insgesamt recht gut, zuweilen jedoch zu punktuell und unspezifisch. Aus diesem Grund wurden für den Teil der Arbeit, der die Reformdiskussion behandelt, in erster Linie aktuelle UN-Dokumente herangezogen.

Die Argumentationsführung der vorliegenden Abhandlung basiert somit auf unterschiedlichen Quellen. Im Wesentlichen wurden drei Literaturarten herangezogen: So weit als möglich stützt sich diese Arbeit auf Primärquellen wie die UN-Charta, weitere völkerrechtliche Dokumente und ausgewählte Resolutionen des SR. Eine vollständige Aufführung aller zum Irak relevanten Entschlüsse des SR kann aufgrund der großen Anzahl jedoch nicht erfolgen. Unterstützend wurden Monographien und Aufsätze sowie Berichte und Stellungnahmen von Organisationen, Organen und Kommissionen verwendet, die sich in den vergangenen Jahren infolge eines UN-Mandats oder aus eigenem Antrieb mit dem Thema der kollektiven Sicherheit während des Irak-Konflikts und den Instrumenten des UN-SKS beschäftigt haben. Der ergänzenden Darstellung und Bewertung dienen Presseartikel und Internetbeiträge. Sie tragen dazu bei, eine umfassende und beispielhafte Gesamtdarstellung zu ermöglichen, da es den UN-Berichten oft an Anschaulichkeit und Transparenz fehlt.

### **3. Ziel und Aufbau**

Im Zentrum der vorliegenden Arbeit steht die Überprüfung der Funktionsfähigkeit des SKS der UNO, wie es sich gegenwärtig darstellt, während des Irak-Konflikts von 1990 bis 2003. Insbesondere soll herausgearbeitet werden, welche Schwächen sich bei der Handhabung des Konflikts offenbarten, und welche Konsequenzen sich daraus für den Reformprozess des UN-SKS ergeben.

Die Komplexität des Themas erfordert eine ausführliche Erörterung elementarer Defizite des UN-SKS unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte auf theoretischer und praktischer Ebene. Dennoch muss eine Eingrenzung so weit als möglich vorgenommen werden. Die Arbeit konzentriert

sich daher auf das Instrumentarium, das dem SKS zur Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zur Verfügung steht. Dies sind die Maßnahmen, die in Kapitel VII UN-Charta genannt werden sowie jene, die sich in der Entscheidungspraxis des SR unter Berufung auf Kapitel VII etabliert haben. Sie zählen zu den unverzichtbaren Bestandteilen eines funktionsfähigen SKS.<sup>9</sup>

Nicht eingehender werden in dieser Arbeit dagegen die Mittel der friedlichen Streitbeilegung nach Kapitel VI UN-Charta behandelt. Die Literatur zählt sie zu den nicht notwendigen Elementen eines SKS, weil sie nur bedingt in der Lage sind, einen Friedensbrecher derart in die Schranken zu weisen, dass er sein aggressives Verhalten ändert.<sup>10</sup> Der Völkerrechtler Rüdiger Wolfrum vertritt daher die Ansicht, dass Kapitel VI nicht für die Lösung schwerer Konflikte, die zum Krieg führen können, geeignet ist.<sup>11</sup> Einen solchen aber stellte die Invasion Kuwaits durch den Irak dar. Da eine Aggression bereits erfolgt war, war es 1990, dem Zeitpunkt, an dem diese Arbeit ansetzt, bereits zu spät für Maßnahmen der friedlichen Streitbeilegung. Im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des UN-SKS während des Irak-Konflikts kommt ihnen keine entscheidende Bedeutung zu.<sup>12</sup>

Daran anknüpfend wird auch auf Kapitel VIII UN-Charta, das die Stellung der Regionalorganisationen im UN-SKS behandelt, nicht näher eingegangen. Gemäß Art. 52 Abs. 3 UN-Charta dienen Regionalorganisationen in erster Linie der friedlichen Streitbeilegung und dürfen nach Art. 53 Abs. 1 ohne Ermächtigung des SR allenfalls zivile Sanktionen verhängen. Zudem widerspricht eine zu dominante Rolle der Regionalorganisationen den Zielen des UN-SKS. Werden sie stark in das System eingebunden, besteht die Gefahr, dass die Zuständigkeit der UN in ihrem Kernbereich der internationalen Sicherheit ausgehöhlt wird.<sup>13</sup> Zu eigenständige regionale Systeme haben

---

<sup>9</sup> Vgl. Faust, Dominik: Effektive Sicherheit, Wiesbaden 2002, S. 109.

<sup>10</sup> Vgl. ebd., S. 110.

<sup>11</sup> Anm.: Mit Professor Rüdiger Wolfrum, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg und Richter am Internationalen Gerichtshof, wurde am 19. Januar 2004 ein Interview geführt.

<sup>12</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 58.

<sup>13</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 107-108.

dysfunktionale Effekte auf den globalen Anspruch kollektiver Sicherheit.<sup>14</sup>

Peace-keeping Missionen gehören streng genommen ebenfalls nicht zum Kern eines SKS. Allerdings haben sie im UN-SKS inzwischen eine herausragende Position, die Brian Urquhart treffend charakterisiert hat: „There remains an almost Pavlovian response in a crisis situation to send in a peacekeeping force.“<sup>15</sup> Auf eine Behandlung dieser Form der Friedensschaffung und -sicherung, die auch während des Irak-Konflikts zum Einsatz kam und zudem zentraler Bestandteil der UN-Reformbemühungen ist, kann daher nicht verzichtet werden.

Die Untersuchung wird auf drei Ebenen vollzogen: der normativen Ausgestaltung des SKS in der UN-Charta, der zur Verfügung stehenden Instrumente und der die entsprechenden Maßnahmen der kollektiven Sicherheit treffenden Institution des SR. Dabei sollen folgende Thesen bestätigt werden:

1. Die Charta weist das System destabilisierende Lücken in ihrer normativen Ausgestaltung auf.
2. Der unklare Wortlaut von Resolutionen fördert eigenmächtiges Handeln der Mitgliedstaaten, das den völkerrechtlichen Normen der UN-Charta widerspricht.
3. Die Umsetzung eines SKS im Bereich der militärischen Zwangsmaßnahmen ist gescheitert.
4. Das Vetorecht macht den SR unfähig, seiner Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gemäß Art. 24 Abs. 1 der Charta in der erforderlichen Weise nachzukommen, und beschädigt somit die Funktionsfähigkeit des UN-SKS schwer.
5. Die Ständigen Mitglieder versuchten während des Irak-Konflikts, den SR für ihre unterschiedlichen Interessen, vor allem solche, die nicht im Einklang mit den Prinzipien der UN-Charta standen, zu instrumentalisieren.
6. Ein funktionsfähiges SKS benötigt ein Mächtegleichgewicht.

---

<sup>14</sup> Vgl. Jaberg, Sabine: Kollektive Sicherheit: Mythos oder realistische Option? Sechs Perspektiven, Hamburg 1999, S. 55-56.

<sup>15</sup> Urquhart, Brian: The United Nations' Capacity for Peace Enforcement, unter: <http://www.iisd.org/security/unac/urqudoc.htm> (Stand: 23.03.2004).

Ausgangspunkt der Analyse ist die Anarchie des internationalen Systems, unter dem Staaten gezwungen sind, ihrer nationalen Sicherheit und Unabhängigkeit Priorität einzuräumen.<sup>16</sup> Vor diesem Hintergrund ist im II. Kapitel zunächst zu klären, welche Leistungen ein SKS für seine Mitgliedstaaten erbringen muss, um internationale Sicherheit zu gewährleisten. Dies erfolgt auf der Grundlage allgemeiner theoretischer Überlegungen sowie in Abgrenzung zu anderen Sicherheitssystemen der internationalen Politik, darunter vor allem dem System des Gleichgewichts der Mächte. Dabei ist den Bestandteilen eines SKS genauso Beachtung zu schenken wie den Voraussetzungen, die für ein funktionsfähiges System dieser Art gegeben sein müssen. Im Anschluss daran ist zu untersuchen, ob das SKS, das die UN-Charta errichtet, den Anforderungen eines SKS genügt. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei neben den Maßnahmen des kollektiven Zwangs dem Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 gewidmet, auf das bei der Anwendung unilateraler Gewalt von Mitgliedstaaten extensiv zurückgegriffen wird. Eine spezielle Form der Gewaltanwendung, die auch während des Irak-Konflikts zum Einsatz kam, ist die humanitäre Intervention. Ein Exkurs beschäftigt sich daher mit dem Spannungsverhältnis zwischen Souveränitätsprinzip und dem Schutz der Menschenrechte und diskutiert die Legitimationsbasis für derartige Maßnahmen. Darüber hinaus wird eine Besonderheit des UN-SKS näher betrachtet, die sich in der UN-Charta bislang nicht wieder findet: das Konzept des „peace-keeping“.

Das zentrale III. Kapitel der Arbeit untersucht im Einzelnen die Instrumente der kollektiven Sicherheit der UN, wie sie während des Irak-Konflikts zur Anwendung kamen. Zu ihnen zählen sämtliche Mittel zur Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit von der Anwendung militärischer Gewalt über nicht-militärische Sanktionen bis hin zu Maßnahmen der Friedenssicherung, die ebenfalls unter Kapitel VII UN-Charta beschlossen wurden. Zu nennen sind hier insbesondere die peace-keeping Mission *United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission* (UNIKOM) und das Waffeninspektionsregime, aber auch das humanitäre Hilfsprogramm „Oil for Food“ (OFFP). Indem der SR die Bestimmungen zum OFFP mit Verweis auf

---

<sup>16</sup> Vgl. Buzan, Barry: Balance of power, in: McLean, Iain (Hrsg.): *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford 1996, S. 30

Kapitel VII UN-Charta getroffen hat, erkannte er die massive Not der Bevölkerung als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit an.

Ansetzen muss dieses Kapitel bei der Frage, inwiefern der Irak eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellte, da Mittel des kollektiven Zwangs nur eingesetzt werden können, wenn der SR dies feststellt. Die als Reaktion darauf vom SR getroffenen Maßnahmen werden im Folgenden anhand der relevanten Entschlüsse des SR einer eingehenden Betrachtung unterzogen und auf ihre völkerrechtliche Kohärenz und Verhältnismäßigkeit hin überprüft. Die sich daraus ergebenden Defizite des UN-SKS auf normativer Ebene werden anschließend ebenso in den Mittelpunkt gerückt wie die Schwächen, die die Instrumente hinsichtlich ihrer Fähigkeit, ihr jeweiliges Ziel zu erreichen, offenbaren. Am offensichtlichsten zeigten sich die Mängel, die das UN-SKS derzeit aufweist, im Rahmen der von UN-Mitgliedstaaten ergriffenen militärischen Maßnahmen, die nicht ausdrücklich vom SR abgesegnet worden waren. Ins Zentrum der Diskussion rückt hier der III. Golfkrieg, den das SKS trotz der Anstrengungen vieler SR-Mitglieder nicht verhindern konnte. Aber auch der Schutz der Minderheiten, insbesondere die Errichtung der Flugverbotszonen 1991 und 1993, sind an dieser Stelle von Bedeutung sowie das viertägige Bombardement der USA und Großbritanniens auf den Irak im Jahre 1998, das rückblickend sogar als Vorboten des III. Golfkriegs gesehen werden kann.

Den Schlüssel zum Erfolg bei der Lösung internationaler Konflikte innerhalb der UN hält der SR in der Hand. Vor allem die fünf Ständigen Mitglieder, die durch ihren permanenten Sitz ein ganz anderes Maß an Macht ausüben können als andere Mitgliedstaaten der UNO, haben eine besondere Verantwortung. Deshalb widmet diese Arbeit ihren Interessen, Motiven und Positionen während des Irak-Konflikts einen eigenen Abschnitt. In Kapitel IV werden zudem die Fehler des SR in seiner Irak-Politik dargestellt. Abschließend wird aufgezeigt, welche strukturellen Schwächen sich aufgrund der Zusammensetzung des SR und des Vetorechts der Ständigen Mitglieder für die Funktionsfähigkeit des UN-SKS ergeben. In diesem Zusammenhang wird auch zu untersuchen sein, ob die USA, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die Stellung eines Hegemons

einnimmt, eine ein SKS überfordernde Macht darstellen.

Der SR ist auch einer der zentralen Gegenstände der Reformbemühungen der UNO, die diese Arbeit im V. und letzten Kapitel diskutiert. Zwar können längst überfällige Verbesserungen der Instrumente auch ohne eine Reform des wichtigsten Gremiums vorgenommen werden – und sind zum Teil schon erfolgt –, jedoch steht und fällt die Glaubwürdigkeit der UNO im Allgemeinen und die Akzeptanz der Beschlüsse des SR im Besonderen mit der Bereitschaft der Mitglieder, auch den SR den neuen weltpolitischen Gegebenheiten anzupassen. Ihre Anpassungsfähigkeit hat die UNO in der Vergangenheit mit der Schaffung des peace-keeping-Konzepts unter Beweis gestellt. Diese Missionen stellen derzeit die einzige Form einer kollektiven Maßnahme unter dem Dach der UNO dar, die auch militärische Gewalt einbezieht, und sollten deshalb wesentlich gestärkt werden. Um eine optimale Koordinierung und damit den Erfolg dieser Missionen wie auch nicht-militärischer Maßnahmen zu ermöglichen, müssen weitere Reformvorschläge in Bezug auf das UN-Sekretariat umgesetzt werden.

#### **4. Chronologischer Abriss des Irak-Konflikts**

Der in dieser Arbeit behandelte Irak-Konflikt umfasst den Zeitraum von 1990 bis 2003 und lässt sich in vier Phasen einteilen, die nun in einem chronologischen Abriss kurz dargestellt werden sollen. Den Beginn der 1. Phase kann man im Juli 1990 ansetzen, als der Irak entlang der Grenze zu Kuwait mobil machte. Sie schließt den Überfall auf das Emirat, der das Thema des Kapitels III 1.1 ist, ebenso ein wie die unmittelbar im Anschluss daran verhängten Wirtschaftssanktionen durch den UN-SR, die Kapitel III. 2.1 dieser Arbeit zum Gegenstand hat. Mit der Verabschiedung der Resolution 678, die den II. Golfkrieg mandatierte, und dem Beginn der Kampfhandlungen am 15. Januar 1991 erreicht die 1. Phase des Irak-Konflikts ihren Höhepunkt, der in III. 3 behandelt wird. Die Annahme der Waffenstillstandsresolution 687 durch den Irak, mit der das Sanktionsregime aufrecht erhalten wurde und die den Irak unter anderem zu weit reichenden Abrüstungsmaßnahmen verpflichtete, ist Thema des Kapitels III. 2.2 und leitet bereits in die 2. Phase des Konflikts über.

Wenn zeitlich auch erst nach Verabschiedung der Resolution 687 erfolgt, so sind die Entsendung von UNIKOM sowie die Verabschiedung der Resolution 688 zum Schutz der Kurden am 5. April 1991, beides nachzulesen in Kapitel III 4.1 und 5.1, ebenfalls noch der 1. Phase zuzurechnen, da die Maßnahmen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem II. Golfkrieg stehen.

Die 2. Phase, mit sieben Jahren die längste des Irak-Konflikts, zeichnet sich durch zwei Schwerpunkte aus. Den einen bildet das Sanktionsregime, dessen Druck dazu beitragen sollte, die Einhaltung der Waffenstillstandsverpflichtungen durch den Irak zu gewährleisten, sowie dessen Modifikationen. Mit der Implementierung des OFFP im Jahre 1996, das in Kapitel III 4.3 erläutert wird, versuchten die UN in dieser Zeit, die schweren Auswirkungen der Sanktionen auf die Zivilbevölkerung zu mildern. Der andere Schwerpunkt liegt auf dem Waffeninspektionsregime, das der Kontrolle der Abrüstungsmaßnahmen des Irak diene. Der zu diesem Zweck eingesetzten *United Nations Special Commission* (UNSCOM) kommt im Hinblick auf die Reduzierung des Bedrohungspotenzials, das die Mitglieder des UN-SR dem Irak aufgrund seines Besitzes von Massenvernichtungswaffen zuschrieben, entscheidende Bedeutung zu. Die Arbeit von UNSCOM wird daher in Kapitel III. 4.2.1 genauer durchleuchtet und auf ihre Erfolge und Misserfolge hin überprüft. Der Abzug von UNSCOM im Zuge wiederholter Provokationen durch die irakische Regierung, die den Inspektoren den Zutritt zu Gebäuden wie den Präsidentenpalästen verwehrt hatte, führte im Dezember 1998 schließlich zu der viertägigen Militäraktion „Desert Fox“, die ohne UN-Mandat stattfand und deren legitime Basis höchst umstritten ist, wie Kapitel III. 5.2 zeigen wird. Mit dieser unilateralen Operation der USA und Großbritanniens, die die 2. Phase beendet, entglitt der UNO endgültig die Kontrolle über den Irak-Konflikt.

In der dritten Phase, beginnend 1999, dominierte die Suche nach einem Kompromiss unter den Mitgliedern des SR im Irak-Konflikt, vor allem hinsichtlich einer Lockerung oder gar Aufhebung der Sanktionen. Während eine Einigung in dieser Frage unmöglich schien, beschloss der SR im Dezember 1999 mit Resolution 1284 immerhin die Aufstellung der *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission* (UNMOVIC), die die Nachfolge von UNSCOM antrat. Als Gegenleistung für die Anerkennung der

Waffeninspektoren wurde der irakischen Regierung die Aussetzung der Sanktionen angeboten. Bagdad jedoch wies die Resolution vehement zurück und forderte eine komplette Aufhebung der Sanktionen. UNMOVIC konnte ihre Arbeit im Irak, mit der sich Kapitel III 4.2.2 beschäftigt, daher erst nach Verabschiedung der Resolution 1441 Ende 2002 aufnehmen, in der dem Irak eine letzte Möglichkeit gegeben wurde, die Waffenstillstandsverpflichtungen zu erfüllen. Für den Fall, dass Bagdad nicht kooperiere, wurden ernste Konsequenzen angedroht. US-Präsident George W. Bush, der die UN-Forderungen als nicht erfüllt ansah, stellte Hussein schließlich ein Ultimatum, bis 19. März 2003 das Land zu verlassen. Als dieser der Forderung nicht nachkam, begann am 20. März der III. Golfkrieg – ohne UN-Mandat. Mit dem Sieg der unter US-Kommando geführten Koalition und der offiziellen Einstellung der Kampfhandlungen, deren völkerrechtliche Legitimität in Kapitel III 5.3 untersucht wird, am 1. Mai 2003 ist die 3. Phase beendet.

Daran schließt sich nun die 4. Phase an, die von den Bemühungen um den Wiederaufbau des Irak geprägt ist. Sie dauert bis dato noch an und findet in dieser Arbeit nur wenig Berücksichtigung, da hier die Instrumente kollektiver Sicherheit kaum Anwendung finden. Einzige Ausnahme stellt die peace-keeping Mission *United Nations Assistance Mission for Iraq* (UNAMI) dar, die 2003 mit SR-Resolution 1500 eingesetzt wurde. Aufgrund der prekären Sicherheitslage im Irak ist UNAMI derzeit nicht in der Lage, ihren Auftrag vollständig auszuführen.

# Arbeitspapiere

zu Problemen  
der Internationalen Politik  
und der Entwicklungsländerforschung



---

## II. Das System der Kollektiven Sicherheit: Theorie und Praxis

### 1. Theoretische Grundlagen

Die Idee der kollektiven Sicherheit besteht zwar bereits seit dem 16. Jahrhundert<sup>17</sup>, dennoch ist der Begriff der „kollektiven Sicherheit“ beziehungsweise des „kollektiven Sicherheitssystems“<sup>18</sup> in der internationalen Politik eine relativ junge Schöpfung.<sup>19</sup> Das Interesse der Staaten an einem SKS resultierte aus der Offenbarung der Schwächen eines auf Gegenseitigkeit beruhenden Systems der Nichtangriffspakte und Verteidigungsbündnisse, das bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs 1914 das vorherrschende Ordnungsprinzip in der internationalen Politik dargestellt hatte. Der unter Federführung des damaligen US-Präsidenten Woodrow Wilson 1920 gegründete Völkerbund<sup>20</sup> stellte erstmals die praktische Umsetzung der Überzeugung dar, dass im Rahmen einer auf Multilateralität basierenden universellen Organisation die Sicherheitsbedürfnisse der einzelnen Staaten besser gewährleistet sind als durch unilaterale Verteidigungsmaßnahmen.<sup>21</sup>

In den vergangenen Jahrzehnten hat die Idee der kollektiven Sicherheit, mit der das internationale System nach dem Ersten Weltkrieg reformiert werden sollte und die sich heute in der UN-Charta wieder findet, an Klarheit eingebüßt. Der Begriff „kollektive Sicherheit“ wird für die Beschreibung vieler verschiedener

---

<sup>17</sup> Anm.: Erste Entwürfe zu einem derartigen System internationaler Sicherheit finden sich unter anderem bei Maximilian Sully (1560-1641), Emeric Crucé (1590-1648), Abbé St. Pierre (1658-1743) und Immanuel Kant (1724-1804), Vgl. Opitz, Peter J.: Kollektive Sicherheit, in: Ferdowski, Mir A. (Hrsg.): Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts, München 2002, S.57.

<sup>18</sup> Vgl. Jaberg, Sabine: Zum Friedens- und Sicherheitsverständnis kollektiver Sicherheit, in: Sicherheit und Frieden, Bd. 16 Heft 3 (1998), S. 145.

<sup>19</sup> Anm.: In der Literatur taucht der Begriff erst Anfang der 30er-Jahre des 20. Jahrhunderts auf (vgl. Bauer, Andreas: Effektivität und Legitimität. Die Entwicklung der Friedenssicherung durch Zwang nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen unter besonderer Berücksichtigung der neueren Praxis des Sicherheitsrates, Berlin 1996, S. 24).

<sup>20</sup> Vgl. Weber, Hermann: Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen, Bonn 1987, S. 25-26.

<sup>21</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 24.

---

Maßnahmen wie vorbeugende Diplomatie, friedliche Streitbeilegung und die generelle Förderung des Weltfriedens herangezogen.<sup>22</sup> Daher bemüht sich diese Arbeit im ersten Teil dieses Kapitels darum, diesem Begriff Konturen zu verleihen. Trotz einer Vielfalt zwar ähnlicher, aber doch verschiedener Definitionen von kollektiver Sicherheit in der vorliegenden Literatur wird zunächst der Versuch unternommen, den Begriff in seinen einzelnen Komponenten sowie im Ganzen zu definieren, bevor das SKS gegenüber anderen Sicherheitsarrangements in der internationalen Politik abgegrenzt wird. Schließlich werden Charakteristika eines SKS und seine Voraussetzungen untersucht.

### 1.1 Begriffsbestimmung

In Anlehnung an die Allgemeine Systemtheorie lässt sich ein System wie folgt definieren:

„Ein System ist ein – in der Regel auf Dauerhaftigkeit angelegtes – Ganzes, das aus den Einheiten, den Relationen sowohl zwischen den Einheiten als auch zwischen den Einheiten und dem Systemganzen sowie dem vorgegebenen Zweck derart besteht, dass es von anderen Systemen mittels einer Grenze getrennt ist.“<sup>23</sup>

Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein System aufgrund der ihm immanenten Wirkungsweisen andere Ergebnisse erzielen kann, als der Zweck ihm eigentlich vorgibt.<sup>24</sup>

Der Begriff der Sicherheit geht auf das lateinische Wort *securitas* zurück. Übersetzt bedeutet er so viel wie Sorglosigkeit und Furchtlosigkeit<sup>25</sup>, womit eine subjektive Befindlichkeit ausgedrückt wird: das Gefühl des Geschütztseins.<sup>26</sup> Daher versteht man unter Sicherheit im Allgemeinen „einen Zustand der Abwesenheit von tatsächlicher oder subjektiv empfundener Gefahr oder Bedrohung“<sup>27</sup>. Dementsprechend können im zwischenstaatlichen Bereich objektive und subjektive Sicherheit unterschieden werden. Objektive Sicherheit ist gegeben, wenn keine materiell erkennbare Gefahr für die Unversehrtheit

<sup>22</sup> Vgl. Zacher, Mark W.: *International Conflicts and Collective Security 1946-77*, New York u.a. 1979, S. 3.

<sup>23</sup> Jaberg, *Kollektive Sicherheit*, S. 12.

<sup>24</sup> Vgl. ebd., S. 12.

<sup>25</sup> Vgl. Langenscheidt (Hrsg.): *Großes Schulwörterbuch Lateinisch-Deutsch*, Berlin/München 1991, S. 1082.

<sup>26</sup> Vgl. Menk, Thomas: *Gewalt für den Frieden*, Berlin 1992, S. 18.

<sup>27</sup> Faust, a.a.O., S. 85.

eines Staates vorliegt. Die subjektive Sicherheit ist dagegen eine Befindlichkeit, die die politisch relevanten Personen eines staatlichen Gemeinwesens betrifft. Dabei ist das Verhältnis von objektiver und subjektiver Sicherheit interdependent. So kann eine falsche Beurteilung der äußeren Lage eines Staates zum Wegfall der subjektiven Sicherheit führen. Dies wiederum mag politische Handlungen nach sich ziehen, die die objektive Sicherheit beeinträchtigen.<sup>28</sup>

Auf der staatlichen Ebene lassen sich zwei Arten von Gefahren unterscheiden: Solche, die von außen auf den Staat oder die Gesellschaft einwirken, sowie die Gefahren, die aus dem Staat oder der Gesellschaft selbst entspringen. Wenn die nationale Sicherheit mehrerer, zum Beispiel in internationale Organisationen eingebundener Staaten bedroht ist, spricht man von einer Gefahr für die internationale Sicherheit, die je nach Umfang der zusammengeschlossenen Staaten in regionale und globale Sicherheit eingeteilt werden kann. Gefahren für die nationale Sicherheit bzw. für die internationale Sicherheit stellen unter anderem angedrohte oder tatsächliche Interventionen in die äußeren und inneren Angelegenheiten eines Staates oder mehrerer Staaten dar.<sup>29</sup>

Bedrohungen der nationalen Sicherheit begegnet ein Staat gewöhnlich mit militärischen Mitteln. In traditioneller Hinsicht gilt die nationale Sicherheit dann als gewährleistet, wenn ein Staat aus eigenem Vermögen oder im Militärverbund mit anderen Staaten in der Lage ist, Territorium und Bürger vor kriegerischer Gewalteinwirkung zu schützen sowie die Autonomie des politischen Systems zu bewahren.<sup>30</sup> Allerdings ist darauf zu verweisen, dass der Sicherheitsbegriff in den vergangenen Jahrzehnten maßgeblich erweitert wurde. Die fortschreitende technologische und wirtschaftliche Entwicklung schuf eine Situation, die sich durch eine wachsende Interdependenz zwischen den Nationalstaaten auszeichnet.<sup>31</sup> Inzwischen spricht man nicht mehr nur von der traditionellen politisch-militärischen Sicherheit, sondern auch von einer ökonomischen, ökologischen, demographischen sowie einer

---

<sup>28</sup> Vgl. Menk, a.a.O., S. 19-20.

<sup>29</sup> Vgl. Menk, a.a.O., S. 19-20.

<sup>30</sup> Vgl. Jaberg, Friedens- und Sicherheitsverständnis, S. 146.

<sup>31</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 4.

informationstechnischen Dimension der Sicherheit.<sup>32</sup>

Aus der Tatsache, dass Staaten auf internationaler Ebene in Beziehung zueinander stehen, ergibt sich, dass Sicherheit kein absoluter, sondern ein relativer Begriff ist. Die Problematik des Sicherheitsdilemmas zeigt, dass die eigene Sicherheit von dem Sicherheitsstreben anderer Staaten abhängt.<sup>33</sup> Sicherheit ist ein unteilbares Gut, das nur durch gemeinsame Anstrengungen der Staaten erworben und dauerhaft bewahrt werden kann.<sup>34</sup>

Die Gemeinsamkeit der Bemühungen um nationale und internationale Sicherheit drückt sich in dem Wort „kollektiv“ aus. Seinem ursprünglichen Sinn nach bedeutet er „gesammelt, zusammengefasst“<sup>35</sup>. Der Teilbegriff stellt damit ein typisierendes Merkmal einer gemeinschaftlichen Organisation im Gegensatz zur einzelstaatlichen Gewährleistung von Sicherheit dar. Unter kollektiv lässt sich aber auch kollegial verstehen. In diesem Fall kennzeichnet der Begriff die Friedenssicherung<sup>36</sup> durch ein internationales Kollegium souveräner Staaten. Alle Staaten werden durch den Zusatz „kollektiv“ aufgefordert, ihren Teil zur Friedenssicherung im Rahmen einer Art universellen Amtsgenossenschaft beizutragen.<sup>37</sup>

Der Begriff kollektiv hat demnach eine doppelte Bedeutung: Zum einen besagt er, dass Sicherheit in einem SKS von der Abwesenheit einer Gefahr oder Bedrohung für alle Mitglieder des Systems abhängt. Zum anderen bedeutet kollektiv, dass Mitglieder gemeinsam gegen einen Friedensbrecher vorgehen. Auf diese Weise soll Krieg vermieden sowie gewährleistet werden, dass nicht die Durchsetzung nationaler, sondern kollektiver Interessen – die Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit – betrieben wird. Zudem trägt die Kollektivität zur Legitimität der beschlossenen und durchgeführten Maßnahmen bei.<sup>38</sup> Die Sicherheit wird durch den Zusatz

---

<sup>32</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 85-86.

<sup>33</sup> Anm.: Ergreift Staat X militärische Maßnahmen zur Stärkung der eigenen Sicherheit, die andere Staaten bedrohen können oder als Bedrohung wahrgenommen werden, steigt die Gefahr, dass Staat Y Gegenmaßnahmen trifft, die wiederum die Sicherheit von X beeinträchtigen können (vgl. Jaber, Friedens- und Sicherheitsverständnis, S. 147).

<sup>34</sup> Vgl. Jaber, Friedens- und Sicherheitsverständnis, S. 147.

<sup>35</sup> Vgl. Langenscheidt, a.a.O., S. 212.

<sup>36</sup> Anm.: Kollektive Sicherheit strebt primär nach internationaler Sicherheit, zumindest nach negativem Frieden im Sinne der Abwesenheit von Krieg (vgl. Jaber, Friedens- und Sicherheitsverständnis, S. 145, 149).

<sup>37</sup> Vgl. Menk, a.a.O., S. 16.

<sup>38</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 93-94.

der Kollektivität zur *res communis inter gentes*, möglicherweise sogar zur *res communis supra gentes* gemacht. Folglich steht kollektive Sicherheit für ein Konzept zwischen- oder überstaatlicher Sicherheit, das für das klassische Allianzdenken keinen Raum mehr lässt. Dieses der Bündnispolitik entgegen gesetzte Verständnis der Gewährleistung von Sicherheit spielte bei der Entwicklung und normativen Verankerung des Sicherheitssystems der UNO eine entscheidende Rolle.<sup>39</sup>

Zu einer prägnanten Formel der Begriffe „Sicherheit“, „kollektiv“ und „System“ gelangt Inis Claude: „Security’ represents the end; ,collectivity’ defines the nature of the means; ,system’ denotes the institutional component of the effort to make the means serve the end.“<sup>40</sup>

Die Einheiten, die sich zu kollektiven Sicherheitssystemen zusammenschließen, sind Staaten.<sup>41</sup> Daher ist kollektive Sicherheit ferner zu verstehen als „method of managing the power relations of nation states through a partially centralized system of security arrangements“<sup>42</sup>. Hauptanliegen eines SKS ist demnach die Institutionalisierung der erlaubten Gewaltanwendung und das Zurückdrängen der Selbsthilfe.<sup>43</sup> Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die zusammengeschlossenen Staaten zwar mit dem Beitritt zu einem SKS weder ihren Staatscharakter noch ihre Völkerrechtssubjektivität verlieren. Allerdings treten sie äußere, unter Umständen sogar innere Souveränitätsrechte an das System bzw. seine Institutionen ab.<sup>44</sup> Entscheidend ist für ein SKS, dass das *jus belli* aus dem Bereich staatlicher Souveränität herausgelöst und bei einem zwischen- oder überstaatlichen Sicherheitsorgan zentralisiert wird.<sup>45</sup> Als Kompensation für die Abgabe des Rechts der Staaten, jederzeit zum Krieg zu schreiten, dient der Schutz des Kollektivs.

Fasst man die einzelnen soeben dargestellten Komponenten zusammen, lässt sich ein SKS wie folgt definieren:

„(...) several states cooperate to obtain common security. Armed force against one state is perceived as an attack on the whole community of states. As a reaction to this, the community

<sup>39</sup> Menk, a.a.O., S. 15.

<sup>40</sup> Claude, Inis: *Power and International Relations*, New York 1962, S. 250.

<sup>41</sup> Vgl. Jaberger, *Kollektive Sicherheit*, S. 13.

<sup>42</sup> Thompson, K., zitiert nach Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 5.

<sup>43</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 24-25.

<sup>44</sup> Vgl. Jaberger, *Kollektive Sicherheit*, S. 13.

<sup>45</sup> Vgl. Menk, a.a.O., S. 46.

will defend the victim according to the principle ‚all for one – one for all‘. In this system it is not profitable to act aggressively, because the collective resistance will always be stronger than one is capable to defend. This perception creates stability. Collective security can be expressed in different forms of institutionalization.“<sup>46</sup>

## 1.2 Abgrenzung zu konkurrierenden Sicherheitssystemen

Ein SKS unterscheidet sich wesentlich von anderen Sicherheitssystemen der internationalen Politik, von denen die für eine nähere Eingrenzung eines SKS wichtigsten kurz vorgestellt werden sollen. Ein Schwerpunkt soll dabei auf das Gleichgewicht der Mächte (*Balance of Power*) gelegt werden, da es das wohl älteste und hartleibigste System der internationalen Politik darstellt.<sup>47</sup> Außerdem ist dieses Konzept<sup>48</sup> der Regelung internationaler Beziehungen von besonderer Relevanz für diese Arbeit, da durch die Etablierung des UN-SKS das System des Gleichgewichts der Mächte überwunden werden sollte.

Das Konzept des Gleichgewichts der Mächte steht in engem Zusammenhang mit der Realistischen Denkschule. Realisten gehen davon aus, dass das ein System des Gleichgewichts der Mächte die logische Konsequenz der anarchischen Struktur des internationalen Systems ist<sup>49</sup>, in dem die Staaten nach Machterhalt und Machtgewinn streben.<sup>50</sup> Um ihre eigene Unabhängigkeit und Sicherheit in diesem System der Selbsthilfe zu erreichen, bilden Staaten Allianzen, um jedem expansionistischen Streben eines anderen Staates, das ihre Souveränität oder ihr Überleben bedroht, entgegen zu wirken.<sup>51</sup>

Ziel der Gleichgewichtspolitik ist, keine Macht so stark werden zu lassen, dass sie einem Bündnis anderer Staaten trotzen und die Vorherrschaft an sich reißen kann.<sup>52</sup> Ist diese Politik erfolgreich, schützt sie die Struktur des Systems und die sich darin bewegenden Staaten.<sup>53</sup> Jedoch schafft ein Gleichgewicht der Mächte keine sichere Stabilität, denn schon der Bündniswechsel eines Staates

---

<sup>46</sup> Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 5.

<sup>47</sup> Vgl. Buzan, a.a.O., S. 30.

<sup>48</sup> Anm.: Unter dem Begriff Konzept wird in dieser Arbeit die Idee, die hinter dem System steht, verstanden.

<sup>49</sup> Vgl. Buzan, a.a.O., S. 30-31.

<sup>50</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 26.

<sup>51</sup> Vgl. Buzan, a.a.O., S. 30.

<sup>52</sup> Vgl. Noack, Paul/Stammen, Theo (Hrsg.): Grundbegriffe der politikwissenschaftlichen Fachsprache, München 1976, S. 92.

<sup>53</sup> Vgl. Buzan, a.a.O., S. 30.

verändert die machtpolitische Lage und führt zu Instabilität.<sup>54</sup>

Auf die Erhaltung bzw. Veränderung der Machtverteilung zur Sicherung eines territorialen, politischen und kulturellen Pluralismus oder auch zugunsten der eigenen Machtentfaltung achteten die jeweils herrschenden Großmächte<sup>55</sup>, wobei einer von ihnen die Rolle des Stabilisators übernahm. In ihrer Blütezeit während des 17. und 18. Jahrhunderts war die europäische Gleichgewichtspolitik ein Prozess ständiger Machtumverteilung zwischen rechtlich autonomen und gleichgestellten Staaten. Die Mittel, die sie dazu anwandten, waren neben der Bildung oder dem Wechsel von Bündnissen die Androhung und Anwendung von Gewalt, Teilung von Staaten sowie Aufrüstung.<sup>56</sup>

Der fundamentale Unterschied eines Systems des Gleichgewichts der Mächte zu einem SKS liegt im jeweiligen Ordnungsprinzip. Im Gegensatz zu einem SKS, das sich gegen jede Art von aggressiver Politik wendet und damit universal auf den Schutz aller Mitglieder abzielt, richtet sich das Gleichgewicht der Mächte selektiv gegen übersteigerte Macht.<sup>57</sup> Das *jus ad bellum* bleibt in diesem Konzept unberührt<sup>58</sup> und stellt vielmehr die typische Form des Schutzes der einzelstaatlichen Interessen dar. Demgegenüber erlaubt das Konzept der kollektiven Sicherheit militärische Gewaltanwendung im zwischenstaatlichen Bereich nur noch als gemeinsame Aktion der Staatengemeinschaft oder als rechtlich gestattete Selbstverteidigung. Das System des Gleichgewichts der Mächte ist demnach individualistisch-kompetitiv ausgerichtet, wohingegen sich ein SKS durch einen kooperativen Ansatz auszeichnet.<sup>59</sup>

Den Prinzipien Macht und Stärke in einem Gleichgewicht der Mächte werden im SKS Recht und Gerechtigkeit als Leitmotiv zwischenstaatlicher Beziehungen entgegengesetzt. Dies führt zu einer rechtlichen Gleichbehandlung von großen und kleinen Mächten. Ein SKS ist in dem Sinne egalitär, dass es sein Ordnungsprinzip gleichmäßig auf alle anwendet, die seine Grundnormen

---

<sup>54</sup> Vgl. Noack/Stammen, a.a.O., S. 92.

<sup>55</sup> Anm.: Darunter Spanien, Frankreich, England, Österreich, Preußen und Russland.

<sup>56</sup> Vgl. Haufe, Gerda: Das Gleichgewichtskonzept in der neueren Geschichte, in: Nohlen, Dieter: Pipers Wörterbuch zur Politik, München 1984, S. 172-173

<sup>57</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 26, 29.

<sup>58</sup> Vgl. Opitz, Peter J.: Das System der Vereinten Nationen – dargestellt an zentralen Tätigkeitsbereichen, in: ders.: Die Vereinten Nationen. Geschichte, Struktur, Perspektiven, München 2002, S. 40.

<sup>59</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 27-28, 30.

verletzen. Im Gegensatz zu einem Konzept des Gleichgewichts der Mächte hat ein SKS damit einen „legalistischen Kern, da es sich weigert, auf der Grundlage von Stärke, Eigeninteresse und anderen besonderen Einzelfallumständen“<sup>60</sup> zu differenzieren.<sup>61</sup>

Kollektive Sicherheit ist zudem von einem weiteren, ähnlich klingenden Konzept zu unterscheiden: der Kollektiven Verteidigung. Charakteristisch ist für beide Modelle, dass sie die Friedenserhaltung und -wiederherstellung als eine Angelegenheit ansehen, die alle Mitglieder betrifft. Bricht ein Staat den Frieden und gefährdet die Sicherheit anderer Staaten, soll auch bei der Kollektiven Verteidigung gemeinsam mit militärischen Sanktionen gegen den Verursacher vorgegangen werden. Ein wesentlicher Unterschied besteht jedoch hinsichtlich des Adressaten.

Die Mitglieder eines Systems kollektiver Verteidigung – zu dem beispielsweise die *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) gezählt wird<sup>62</sup> – vereinbaren, gegen einen oder mehrere akute oder potenzielle Gegner außerhalb des Systems vorzugehen. Demgegenüber verpflichten sich die Staaten in einem SKS dazu, automatisch gemeinsam gegen jeden – und damit auch gegen Mitglieder des Systems selbst – Maßnahmen zu ergreifen, der versucht, seine Ziele gewaltsam gegen die Partner des Systems durchzusetzen.<sup>63</sup> Ein SKS ist somit im Gegensatz zum System kollektiver Verteidigung zum einen nach innen orientiert, zum anderen nicht gegen einen bestimmten Staat oder eine Staatengruppe gerichtet, sondern gegen einen zum Zeitpunkt der Begründung noch unbekanntem Friedensbrecher.<sup>64</sup>

Auch wenn ein SKS von seinen Mitgliedern ein hohes Maß an Kooperation, die Unterordnung unter das Kollektiv und die Aufgabe des Rechts zur Durchsetzung der eigenen Interessen mit militärischen Mitteln verlangt, bleiben

<sup>60</sup> Ebd., S. 26.

<sup>61</sup> Vgl. ebd., S. 26, 30.

<sup>62</sup> Anm.: Allerdings gibt es hierzu auch andere Meinungen: Nach Kissinger wurde die NATO als regionales System kollektiver Sicherheit ins Leben gerufen. In einem Memorandum erklärte das US-Außenministerium, die NATO „habe nicht zum Ziel, den Status quo in Europa zu verteidigen“. Dem Atlantischen Bündnis gehe es vielmehr um den Schutz von Prinzipien, nicht um Territorien; es stelle sich nicht Veränderungen entgegen, sondern allein dem Einsatz von Gewalt. Zudem betonte die Analyse, dass sich der Nordatlantikpakt gegen niemanden richtet. Er richte sich nur gegen Aggression. Die USA wollten die NATO damit als Beitrag zur Entwicklung des Systems kollektiver Sicherheit verstanden wissen (vgl. Kissinger, Henry A.: *Die Vernunft der Nationen. Über das Wesen der Außenpolitik*, Berlin 1996, S. 491).

<sup>63</sup> Vgl. Lutz, Dieter S.: *Sicherheit ist „Gemeinsame Sicherheit“*. Zur Idee und Entstehung einer neuen sicherheitspolitischen Konzeption, in: *Mediatus* Bd. 7 Heft 7 (1987), S. 5.

<sup>64</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 28-29.

die Staaten doch souveräne Völkerrechtssubjekte.<sup>65</sup> Darin unterscheidet sich ein SKS ganz wesentlich vom Weltstaat, mit dessen Gründung die Mitglieder ihre Völkerrechtssubjektivität verlieren.<sup>66</sup> In einem Weltstaat geben die Mitglieder jede Souveränität an eine ihnen übergeordnete Institution ab und existieren nur noch als Bundesstaaten eines föderalen Systems. In einem SKS hingegen bleibt die multipolare internationale Ebene erhalten; es geht ausschließlich um die Herausnahme der Sicherheit aus dem Bereich der exklusiven einzelstaatlichen Zuständigkeit, wenn auch eingeräumt werden muss, dass es sich dabei um einen neuralgischen Punkt<sup>67</sup> von Staaten handelt.<sup>68</sup>

Neben den hier vorgestellten Systemen gibt es noch andere – denkbare wie existierende – Sicherheitssysteme in den internationalen Beziehungen, deren Erörterung jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.<sup>69</sup>

In Abgrenzung zu den behandelten Konzepten der Gewährleistung internationaler Sicherheit lässt sich ein SKS als Arrangement zwischen zwei extremen Sicherheitssystemen bezeichnen: dem Gleichgewicht der Mächte einerseits und der Idee des Weltstaats andererseits.<sup>70</sup> Die Attraktivität eines SKS gegenüber diesen beiden konkurrierenden Konzepten bringt Andreas Bauer auf den Punkt:

„Die Vorzüge eines solchen Systems (...) lagen und liegen darin, daß es fortschrittlich genug ist, um die ‚alte Ordnung in den internationalen Beziehungen‘ zu überwinden und durch die Idee vom ‚Frieden durch Recht‘ zu ersetzen und gleichzeitig die Mitgliedsstaaten nicht zu einer Aufgabe ihrer Integrität und Souveränität zwingt, sondern den Fortbestand der Einzelstaaten sogar zur unverzichtbaren Voraussetzung für die Erreichung des Weltfriedens erklärt.“<sup>71</sup>

---

<sup>65</sup> Vgl. ebd., S. 28.

<sup>66</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 28.

<sup>67</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 40.

<sup>68</sup> Vgl. ebd., a.a.O., S. 28.

<sup>69</sup> Anm.: Der Vollständigkeit halber sei jedoch darauf hingewiesen, dass zur Gewährleistung der Sicherheit Staaten auch zurückgreifen auf: Konzerte, Systeme gemeinsamer Sicherheit, Systeme kooperativer Sicherheit sowie das Konzept hegemonialer Stabilität (vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 27-28 sowie Jaberg, Sabine: Kants Friedensschrift und die Idee kollektiver Sicherheit. Eine Rechtfertigungsgrundlage für den Kosovo-Krieg der NATO?, Hamburg 2002, S. 28)

<sup>70</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 6.

<sup>71</sup> Bauer, a.a.O., S. 29.

### 1.3 Elemente eines SKS

#### 1.3.1 Kollektive Sicherung der Herrschaft des Rechts

Wie bereits die Definition des Begriffs „kollektives Sicherheitssystem“ impliziert, besteht der Zweck eines SKS darin, „nationale durch internationale Sicherheit im geographischen Geltungsbereich des Systems“<sup>72</sup> zu gewährleisten, wobei jeder potenzielle Gegner in das System integriert<sup>73</sup> ist.<sup>74</sup> Die Basis, um dieses Ziel im Rahmen eines SKS zu erreichen, bildet ein völkerrechtlicher Vertrag, in dem die Signatarstaaten bindende Verhaltensvorgaben anerkennen.<sup>75</sup> Darin müssen drei Elemente enthalten sein, die das Wesen eines SKS ausmachen. Erstens das Gewaltverbot, das die Grundlage eines jeden SKS darstellt. Dahinter steht die Idee einer universal gültigen Rechtsordnung, die über staatliche Interessen und Rechtsansprüche erhaben ist. Wie im innerstaatlichen Bereich sollen auch im zwischenstaatlichen Bereich rechtliche Normen und Verfahren im Sinne einer Herrschaft des Rechts (*rule of law*) die gewaltsame Austragung von Konflikten ersetzen.<sup>76</sup>

Allein das Bekenntnis zum Gewaltverbot garantiert allerdings noch nicht dessen Beachtung. Wenn eine universal gültige Rechtsordnung an die Stelle primitiver Gewaltanwendung treten soll, dann muss die Gemeinschaft Staaten, die sich nicht an diese Rechtsordnung halten, in ihre Schranken verweisen und notfalls bestrafen können.<sup>77</sup> Das zweite Element eines SKS besteht daher in der Verhängung von Sanktionen gegen Rechtsbrecher. Im Falle einer Verletzung der festgeschriebenen Normen haben die Mitglieder des Systems die Pflicht, im

---

<sup>72</sup> Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 24.

<sup>73</sup> Anm.: Systeme kollektiver Sicherheit sind primär global ausgerichtet. Insofern es sich nicht um ein globales, sondern lediglich um ein regionales SKS handelt, muss das System sowohl auf eine Minimierung seiner relevanten Außenwelt bedacht sein als auch seine Außenbeziehungen soweit als möglich freundschaftlich und kooperativ gestalten. Nichtsdestotrotz erfüllt ein SKS in diesem Fall eine Doppelfunktion: Nach innen wirkt es als kollektives Sicherheitssystem, nach außen als Verteidigungsbündnis. Diese Möglichkeit ist mit heutigem Völkerrecht vereinbar, wenn entsprechende Bestimmungen – vor allem hinsichtlich Kapitel VIII UN-Charta – getroffen werden. (vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 23, 25)

<sup>74</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 94.

<sup>75</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 14.

<sup>76</sup> Vgl. Frei, Daniel: Die Organisation der Vereinten Nationen (UNO). Eine Einführung in 15 Vorlesungen, Grösch 1990, S. 13-14.

<sup>77</sup> Vgl. Frei, a.a.O., S. 14.

Namen des gemeinsamen Interesses<sup>78</sup> mit kollektiven Sanktionen gegen den betreffenden Staat vorzugehen und dem Recht Geltung zu verschaffen.

Die Verpflichtung zu kollektiven Beugemaßnahmen im Falle von Rechtsbrüchen stellt den Kern eines SKS dar.<sup>79</sup> Sie besteht selbst dann, wenn die eigenen nationalen Interessen nicht berührt sind.<sup>80</sup> Ein Rechtsbruch gegen ein Mitglied des Systems muss von jedem anderen so betrachtet werden, als sei er gegen das eigene Land gerichtet, und kollektiv geahndet werden. Wichtig ist allerdings auch, dass der rechtliche Rahmen eines SKS die Grenzen der Sanktionsbefugnisse festlegt und ihre Einhaltung sicherstellt.<sup>81</sup>

Das dritte Element eines SKS, die Abschreckung, knüpft unmittelbar daran an.<sup>82</sup> Das System muss ein hinreichendes Abschreckungspotenzial gewährleisten, um Verstöße gegen die universale Rechtsordnung als nicht lohnenswert erscheinen zu lassen.<sup>83</sup> Die Aussicht auf Strafaktionen des übermächtigen Kollektivs soll einen möglichen Aggressor davon abhalten, einen Rechtsbruch zu begehen. In diesem Zusammenhang ist von elementarer Bedeutung, dass das System ein automatisches Eingreifen zum Schutz aller Mitglieder vorsieht.<sup>84</sup>

Auch wenn ein SKS nicht gegen einen spezifischen Gegner gerichtet ist, sondern sich gegen jede Art aggressiver Politik wendet<sup>85</sup>, ist es nicht pazifistisch.<sup>86</sup> Die Mitglieder des Systems müssen bereit sein, bei der Erfüllung des Ziels, der Gewährleistung von Sicherheit, in letzter Konsequenz im Kollektiv und für dieses „Krieg für den Frieden“ zu führen.<sup>87</sup> Gesetzt den Fall, dass das System sein Ziel, die Gewaltvermeidung, trotz Abschreckung verfehlt, muss es versuchen, die Wiederherstellung des *status quo ante* zu erreichen. Dazu ist erforderlich, die erfolgte Aggression rückgängig zu machen, indem der Aggressor mit friedlichen oder militärischen Maßnahmen sanktioniert wird. Eine weitere Aufgabe des SKS besteht darin, den Aggressor wieder in die

---

<sup>78</sup> Anm.: Der Verweis auf das gemeinsame, kollektive Interesse stellt sicher, dass die durchgeführten Aktionen nicht den Charakter eines Krieges annehmen, sondern den einer Polizeiaktion behalten (vgl. Bauer, a.a.O., S. 34).

<sup>79</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 14.

<sup>80</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 94.

<sup>81</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 32.

<sup>82</sup> Vgl. Frei, a.a.O., S. 15.

<sup>83</sup> Vgl. ebd., S. 15.

<sup>84</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 8.

<sup>85</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 26.

<sup>86</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 93-94.

<sup>87</sup> Vgl. Lutz, a.a.O., S. 5.

Gemeinschaft der fried- und rechthaltenden Staaten einzugliedern. Nur auf diese Weise kann das SKS die globale Geschlossenheit garantieren, die kennzeichnend für ein SKS ist.<sup>88</sup>

Kollektive Sicherheitssysteme sind prinzipiell auf Dauer angelegt. Dennoch gibt es Entwicklungen, die das Ende eines SKS bewirken können. Dazu zählen zum Beispiel eine derartig starke Veränderung der Interessenlage der Mitglieder, dass das System nicht länger aufrechterhalten werden kann, sowie das Kollabieren des Systems infolge verfehlter kollektiver Maßnahmen. Vor allem zwei Konstellationen überfordern jedes SKS: Wenn mehrere Staaten gemeinsam eine Aggression begehen oder viele – auch voneinander unabhängige – Aggressionen oder andere Rechtsverletzungen begangen werden, auf die das System gleichzeitig reagieren muss.<sup>89</sup>

### 1.3.2 Effektive Instrumente

Ein SKS wird umso funktionsfähiger sein, je effektiver die Instrumente ausgestaltet sind. Dabei gilt die Summe all der Mittel, die zur zwangsweisen Durchsetzung der verbindlichen Verhaltensvorgaben eingesetzt werden, als SKS im engeren Sinne, während bei einem SKS im weiteren Sinne ergänzende, aber nicht unbedingt erforderliche Verhaltensmuster hinzukommen.<sup>90</sup> Das wichtigste und damit absolut notwendige Instrument innerhalb eines SKS sind die bereits erwähnten Sanktionen, die sowohl militärischer als auch nicht-militärischer Natur sein können und bestimmten Kriterien genügen sollen. Sie müssen verhältnismäßig, ausreichend und reversibel sein.<sup>91</sup> Zu den Sanktionen, die mit dem SKS kompatibel sind, zählen neben militärischem Eingreifen auch der Abbruch oder die Einschränkung wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und technologischer Kooperation; das Einfrieren von Guthaben sowie die Stornierung von Krediten; die Streichung von Militär-, Wirtschafts- und Entwicklungshilfe sowie anderer finanzieller Zuwendungen; die Unterbrechung der Verkehrs- und Kommunikationswege; das Aussetzen diplomatischer Kontakte sowie der Ausschluss von internationalen Sportveranstaltungen und die Ausgrenzung beim

---

<sup>88</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 24-25.

<sup>89</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 20, 26.

<sup>90</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 95.

<sup>91</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 14.

Kulturaustausch.<sup>92</sup>

Darüber hinaus können gemessen am Adressaten der Sanktionen Exekutionen von Interventionen unterschieden werden. Eine Exekution wird gegen die rechtmäßige Regierung eines Staates vollstreckt, die gegen die Verhaltensaufgaben des von den Bündnismitgliedern geschlossenen Vertrages verstößt, und ist die typische Sanktionsmaßnahme in einem SKS. Demgegenüber ist eine Intervention eine Hilfeleistung, die das SKS einer Regierung zukommen lässt, die „offensichtlich zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen zwar willens, aber nicht fähig ist“<sup>93</sup>. Eine Intervention kann beispielsweise in einer Situation erfolgen, in der ein Bürgerkrieg die Sicherheit der Nachbarstaaten bedroht. Allerdings stellt die Intervention eine eher untypische Maßnahme innerhalb eines SKS dar, da damit eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates verbunden ist, was dem Souveränitätsgedanken widerspricht.<sup>94</sup>

Zu den nicht notwendigen Merkmalen eines SKS zählen Verfahren der friedlichen Streitbeilegung, Maßnahmen der Friedenssicherung wie Grenzsicherung und die Überwachung von Waffenstillstandsabkommen, das Prinzip des „peaceful change“<sup>95</sup> sowie der Schutz von Menschenrechten und Minderheitenrechten.<sup>96</sup>

### 1.3.3 Institutionen

Von großer Bedeutung für die Stabilität und Funktionsfähigkeit eines SKS ist die Existenz von Institutionen.<sup>97</sup> Ein SKS kann nicht als autopoietisches System funktionieren, das sich mit unsichtbarer Hand von selbst organisiert.<sup>98</sup> Durch die Komplexität der internationalen Politik bedürfen die Einheiten des Systems eines dauerhaften institutionalisierten Arrangements von Rollen und Beziehungen<sup>99</sup>. Ein SKS sollte daher über einen entsprechenden

---

<sup>92</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 95.

<sup>93</sup> Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 14-15.

<sup>94</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 15.

<sup>95</sup> Anm.: Unter „peaceful change“ versteht man rechtliche Möglichkeiten der Abänderung bestehenden Rechts, die durch die Institution der internationalen Gerichtsbarkeit nicht gegeben sind und auch durch den konsequenten Ausbau der internationalen Gerichtsbarkeit nicht erreicht werden können (vgl. Faust, a.a.O., S. 95).

<sup>96</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 95-96.

<sup>97</sup> Vgl. ebd., S. 95.

<sup>98</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 15.

<sup>99</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 8.

administrativen Unterbau in Form eines Sekretariats verfügen. Die Aufgabe dieser Institution besteht unter anderem darin, den besten Überblick über die Aktivitäten des Systems zu haben.<sup>100</sup> Vor allem aber muss es eine Institution geben, die die Rechtswidrigkeit des Verhaltens eines mutmaßlichen Aggressors feststellt, die zu ergreifenden Maßnahmen festlegt und bestimmt, wer die beschlossenen Sanktionen schlussendlich ausführt.<sup>101</sup> Aber auch Folgemaßnahmen, Streitangelegenheiten und Verfahrensfragen müssen unter der Autorität dieser Institution stehen.<sup>102</sup>

Hinsichtlich der Zusammensetzung dieses Gremiums bieten sich mehrere Optionen an. Eine erste Möglichkeit ist, dass jedes Systemmitglied eine gleiche oder unterschiedlich große Anzahl von Vertretern bzw. Stimmen besitzt. Die Regelung hat den Vorteil, dass Beschlüsse dieses Gremiums auch Beschlüsse der Staatengemeinschaft und nicht einiger privilegierter Staaten sind. Dies kann wiederum für die Legitimität von Zwangsmaßnahmen entscheidend sein, da jene umso größer sein wird, je mehr Staaten hinter einer Entschließung stehen. Der Nachteil dieses Konzeptes liegt jedoch in der Größe des Gremiums. Je mehr Mitglieder ihm angehören, desto langsamer und unflexibler werden seine Entscheidungen sein. Eine zweite Variante sieht vor, dass nicht jedes Mitglied in dieser Institution vertreten ist. In einem derartigen Gremium könnten zudem ständige und nichtständige Sitze unterschieden werden, wobei die Inhaber ständiger Sitze gegenüber denen der nichtständigen privilegiert sind, da sie zu einem dauerhaften Einfluss an entscheidender Stelle des Systems in der Lage sind. Die egalitäre Konzeption des SKS<sup>103</sup> würde somit unterlaufen. Ernsthaft beschädigt wird das SKS dann, wenn mit dem Einnehmen eines ständigen Sitzes weitere Rechte verbunden sind, wie das Vetorecht. Denkbar ist drittens auch die Schaffung eines Gremiums in Form eines supranationalen Organs, das aus weisungsunabhängigen Personen besteht. Diese Variante begünstigt ein Zurückdrängen nationaler Partikularinteressen. Allerdings steht die Installierung einer Institution innerhalb eines SKS, auf das die Mitglieder nur geringen Einfluss nehmen können, im Widerspruch mit der postulierten Souveränität der Staaten und ist in einer nach wie vor vitalen Staatenwelt kaum

---

<sup>100</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 19.

<sup>101</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 32.

<sup>102</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 15.

<sup>103</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 40.

realistisch.<sup>104</sup>

Zudem wirkt sich die Art, wie das Gremium Entscheidungen fällt, auf seine Fähigkeit zur Systemsteuerung aus. Dabei gibt es zwei Möglichkeiten: Erstens eine Beschlussfassung nach dem Konsensprinzip, die jedoch den Nachteil hat, dass dabei geltend gemachte nationale Partikularinteressen dem Sicherheitsanliegen der Staatengemeinschaft übergeordnet werden. Der zweite Modus ist eine Entscheidung nach Mehrheitsprinzip, was dem Grundgedanken kollektiver Sicherheit entspricht.<sup>105</sup> Es ist zudem zu überlegen, ob für Beschlüsse mit unterschiedlicher Reichweite oder Schwere verschiedene Quoren gelten sollen. Auf diese Weise könnte die Handlungsfähigkeit des Systems verbessert werden, da in weniger gravierenden Fällen der Bedrohung der internationalen Sicherheit schneller Beschlüsse gefasst werden können.<sup>106</sup>

Des Weiteren muss, soll ein SKS effektiv funktionieren, die Reaktionsfähigkeit des Systems gesichert sein. Bei der Umsetzung militärischer Sanktionen sind im operativen Bereich mehrere Varianten denkbar, die sich im Wesentlichen zwischen zwei Polen bewegen: An dem einen Ende befindet sich eine Streitmacht, die sich aus im Bedarfsfall gestellten Kontingenten der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Am anderen Ende steht eine vollständig ausgerüstete Streitmacht, die ausschließlich unter dem Oberbefehl des Systems bzw. seiner Institutionen handelt. Probleme bereiten indes beide Vorgehensweisen. Bei der ersten Möglichkeit hängt die Handlungsfähigkeit des Systems von der Loyalität der Mitglieder im jeweiligen Fall ab. Bei der zweiten Variante ist die Reaktionsfähigkeit im Fall einer groben Verletzung der Rechtsordnung zwar weitestgehend garantiert, doch müssen die Mitglieder vorher willens sein, teilweise auf unmittelbare Einflussnahme zu verzichten. Insgesamt lässt sich sagen, dass die Funktionsfähigkeit des Systems in dem Maße steigt, wie das Wirken seiner Institutionen nicht durch einzelne Mitglieder beeinträchtigt wird.<sup>107</sup>

Im Idealfall ist die Wirkung eines SKS mit dessen Zwecksetzung – der Gewährleistung internationaler Sicherheit – identisch. Eine Garantie besteht

<sup>104</sup> Vgl. Jäberg, Kollektive Sicherheit, S. 15-16.

<sup>105</sup> Anm.: Eine Entscheidung nach Mehrheitsprinzip entspricht dem egalitären Charakter, das einem SKS innewohnt.

<sup>106</sup> Vgl. Jäberg, Kollektive Sicherheit, S. 16.

<sup>107</sup> Vgl. Jäberg, Kollektive Sicherheit, S. 18.

dafür jedoch nicht. Dazu ist die reale Welt der internationalen Politik, die eine Vielfalt von Möglichkeiten kennt, zu komplex.<sup>108</sup>

#### **1.4 Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit eines SKS**

Das Konzept eines Systems kollektiver Sicherheit erkennt das anarchische Ordnungsprinzip der internationalen Politik, in dem egoistische Staaten die entscheidenden Akteure sind, als Ausgangsvoraussetzung an.<sup>109</sup> Damit ein SKS vor dem Hintergrund eines per se anarchischen Systems in der dargestellten Weise funktionieren kann, bedarf es einiger elementarer Voraussetzungen, die sowohl auf der objektiven wie auf der subjektiven Ebene gegeben sein müssen. Auf der objektiven Ebene sind die Bedingungen zu nennen, die das System selbst bereitstellen muss, damit es funktionsfähig sein kann. Auf der subjektiven Ebene hingegen geht es um die Bereitschaft der Staaten zur Übernahme der mit der kollektiven Sicherheit verbundenen Verantwortung.<sup>110</sup>

##### 1.4.1 Objektive Ebene

Zu den objektiven Voraussetzungen zählt zunächst die Universalität der Mitgliedschaft.<sup>111</sup> Die kollektive Macht der Staatengemeinschaft muss in jedem Fall groß genug sein, um jedem Aggressor – selbst einer Großmacht – erfolgreich entgegen wirken zu können. Daher ist für ein SKS insbesondere die Beteiligung der Großmächte<sup>112</sup> von entscheidender Bedeutung.<sup>113</sup> Darüber hinaus müssen dem System jene Staaten angehören, die in einer sicherheitspolitisch relevanten Beziehung zueinander stehen, damit gewährleistet ist, dass potenzielle Gegner Probleme hinsichtlich ihrer Sicherheit kooperativ und nicht konfrontativ lösen.<sup>114</sup>

Um ein hinreichendes Machtübergewicht zugunsten des Kollektivs herzustellen, ist es theoretisch notwendig, dass die Staatengemeinschaft aus etwa gleich mächtigen Staaten besteht, die einzeln nicht über zu viel Macht – vor allem auf dem militärischen Sektor – verfügen. Daher ist eine ausgewogene Verteilung

---

<sup>108</sup> Vgl. ebd., S. 25.

<sup>109</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 69.

<sup>110</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 40.

<sup>111</sup> Vgl. ebd., S. 41.

<sup>112</sup> Anm.: Das Scheitern des Völkerbundes wurde stets auch darauf zurückgeführt, dass die USA nicht Mitglied dieses SKS waren (vgl. Opitz, Das System der Vereinten Nationen, S. 41).

<sup>113</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 41.

<sup>114</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 13.

militärischer Macht eine weitere Voraussetzung für ein funktionsfähiges SKS. In der Realität jedoch koexistieren Staaten mit höchst unterschiedlichem Machtpotenzial. Zwar ist ein kollektives Sanktionssystem auch dann noch funktionsfähig, wenn nicht der Idealfall einer Vielzahl militärisch gleich starker Staaten gegeben ist.<sup>115</sup> Doch ist ein SKS zwangsläufig zum Scheitern verurteilt, wenn einzelne Mitglieder eine so große Stärke besitzen, dass ihnen gegenüber auch die Gesamtheit der übrigen Staaten nicht mehr das nötige Machtübergewicht aufbringen kann, um eine militärische Niederwerfung im Falle der Bedrohung der internationalen Sicherheit durch diesen Staat zu ermöglichen.<sup>116</sup> Damit dieser Fall nicht eintritt, ist es notwendig, dass ein SKS die Verpflichtung zur Abrüstung vorsieht.<sup>117</sup> Die militärischen Kapazitäten aller Staaten müssen auf ein zur Verteidigung erforderliches Mindestmaß begrenzt sein.<sup>118</sup>

Die Forderung nach Abrüstung zieht eine weitere Voraussetzung nach sich: Die Sanktionen in einem SKS müssen ohne bedeutende militärische Anstrengungen zum Erfolg führen. Dies trägt zudem dem Umstand Rechnung, dass nur bei möglichst geringem eigenen Einsatz Staaten bereit sein werden, bei jedem – auch einem ihre unmittelbaren Interessen nicht beeinträchtigenden – Verstoß gegen das Gewaltverbot an Sanktionsmaßnahmen teilzunehmen. Bedeutet die Ergreifung von Sanktionen die Führung eines Krieges mit einem hohen Maß an Verlusten, werden letztlich nur die Staaten dazu bereit sein, deren Interessen durch den Verstoß gegen das Gewaltverbot unmittelbar betroffen sind.<sup>119</sup>

Die Erhebung von Sanktionen im Falle einer regelwidrigen Aggression setzt darüber hinaus eine einheitliche Aggressionsdefinition voraus. Es ist von elementarer Bedeutung, dass von allen Mitgliedern anerkannt ist, wer als Aggressor gilt und was als Aggression zu bezeichnen ist.<sup>120</sup> Liegt kein Übereinkommen in dieser Frage vor, besteht die Gefahr, dass je nach Interessenlage der Staaten in unterschiedlichen Fällen mit zweierlei Maß

---

<sup>115</sup> Vgl. ebd., S. 20.

<sup>116</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 41.

<sup>117</sup> Vgl. ebd., S. 42.

<sup>118</sup> Vgl. Opitz, Peter J.: Kollektive Sicherheit, in: Volger, Helmut (Hrsg.): Lexikon der Vereinten Nationen, München 2000, S. 307.

<sup>119</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 42.

<sup>120</sup> Vgl. Clark, Mark T.: The Trouble with Collective Security, in: Orbis Bd. 39 Heft 2 (1995), S. 241.

gemessen wird. Als wichtigstes Kriterium dafür, ob eine Aggression vorliegt oder nicht, kann der Grad der Verletzung des Gewaltverbotes gelten.<sup>121</sup>

#### 1.4.2 Subjektive Ebene

Die wichtigste unter den subjektiven Voraussetzungen ist die Anerkennung des festgelegten *status quo* von allen Mitgliedern eines SKS.<sup>122</sup> Darüber hinaus müssen alle Mitglieder willens sein, den Weltfrieden jederzeit zu verteidigen und sich gegen jede Art von Friedensbedrohung oder -bruch zu wehren. Dies impliziert eine notwendige Akzeptanz der Unparteilichkeit und der Anonymität in der Anwendung des Systems. Da der Rechtsbrecher nicht von vornherein fest steht, müssen die Mitglieder des Systems unabhängig von traditionellen Allianzen und eigenen Interessen bereit sein, gegen jedes Mitglied unverzüglich die notwendigen Zwangsmaßnahmen zu ergreifen. Folglich ist für ein SKS neben einer großen Bereitschaft zu internationaler Solidarität<sup>123</sup> auch ein hohes Maß an Flexibilität seitens der Mitgliedstaaten erforderlich. Gleichzeitig verlangt die Idee der kollektiven Sicherheit damit von den Staaten die Bereitschaft, ihre nationalen Interessen auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik dem kollektiven Interesse der Staatengemeinschaft unterzuordnen.<sup>124</sup> In diesem Zusammenhang ist es unerlässlich, dass die Mitglieder eines SKS der Institution, die über eine gerechte Lösung internationaler Streitfälle entscheidet, *ex ante* eine hinreichende Problemlösungskapazität zuerkennen. Nur dann kann eine funktionsfähige internationale Friedensordnung in der Lage sein, eine für alle Beteiligten annehmbare Streitbeilegung verbindlich herbeizuführen.<sup>125</sup>

Ein SKS verlangt zwar den Verzicht von wesentlichen Souveränitätsrechten im Bereich der Sicherheit<sup>126</sup>, belässt den Staaten im Übrigen aber ihre innen- und außenpolitische Souveränität. Das außenpolitische Handeln wird auch in einem SKS von nationalen Interessen geleitet sein, denen umso mehr Bedeutung zukommt, als die entscheidenden Akteure in einem SKS die Nationalstaaten sind. Die einzelstaatlichen Interessen, mit denen das System bzw. seine Institutionen rechnen müssen, schaffen – wie besonders während der Irak-Krise

<sup>121</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 94-95.

<sup>122</sup> Vgl. Clark, a.a.O., S. 241.

<sup>123</sup> Vgl. Opitz, Kollektive Sicherheit in Volger, S.307

<sup>124</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 40-41.

<sup>125</sup> Vgl. Menk, a.a.O., S. 20-21.

<sup>126</sup> Vgl. Opitz, Kollektive Sicherheit in Volger, S. 307.

deutlich wurde – positive wie negative Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit eines SKS. Von entscheidender Bedeutung ist vor allem, dass sich die Staaten mit ihren partikularen Anliegen nicht in einem grundsätzlichen Widerspruch zu den Systemverpflichtungen befinden.<sup>127</sup>

Günstig sind Kosten-Nutzen-Kalküle, die auf der Annahme basieren, die eigene nationale Sicherheit sei untrennbar mit der internationalen Sicherheit verknüpft. In diesem Fall wird jede Maßnahme im Dienste der internationalen Sicherheit als ein Handeln im eigenen Interesse und nicht als Selbstaufopferung gewertet werden. Je nachhaltiger und offensichtlicher eine solche Interdependenz zwischen nationaler und internationaler Sicherheit ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie in nationale Überlegungen Eingang findet. Wenn beispielsweise ein Aggressor ein Land annektiert, an dem viele andere Mitglieder selbst Interessen aufgrund reicher Rohstoffvorkommen haben, werden die Staaten eher bereit sein, sich aus finanziellen und innenpolitischen Gründen dem Kollektiv unterzuordnen, das dann auch ihre Interessen verteidigt. Ein Kalkül kann auch positiv für ein SKS sein, wenn ein Staat von anderen bedroht ist oder sich bedroht fühlt. Die Leistung des Systems verspricht ihm dann einen zusätzlichen Schutz, der höher veranschlagt wird als die Kosten, die er für das System – zum Beispiel in Form finanzieller Unterstützung – aufwenden muss. Allerdings stellt ein grundsätzlich positives Kosten-Nutzen-Kalkül keine Garantie für ein positives Kosten-Nutzen-Kalkül im Einzelfall dar.<sup>128</sup>

Mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit jedoch werden sich nationale Interessen negativ auswirken, falls ein Staat die zu tragenden Lasten höher einschätzt als den Nutzen. Dies kann geschehen, wenn ein Staat seine Sicherheit gar nicht oder nur geringfügig bedroht sieht. Unter diesen Umständen würde ein Staat nicht oder kaum von der Schutzleistung des Systems profitieren, müsste aber eventuell erhebliche Leistungen zum Schutz anderer erbringen. Ein nationales Kosten-Nutzen-Kalkül fällt auch dann negativ aus, wenn ein Staat die eigenen Interessen über den Willen des Kollektivs stellt oder der Ansicht ist, seine Sicherheit nur mit Waffengewalt gewährleisten zu können, also nicht auf den

---

<sup>127</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 20.

<sup>128</sup> Vgl. ebd., S. 20-21.

Schutzmechanismus eines SKS vertraut. Nationale Vorbehalte dieser Art dürfen entweder nicht vorhanden oder zumindest nicht handlungsleitend sein, sollen sie nicht zu einer Gefahr für das SKS werden. Die Konsequenzen eines negativen Kosten-Nutzen-Kalküls, bei dem nationale Interessen das Handeln von Staaten bestimmen, ließen sich während des Irak-Konflikts beobachten.<sup>129</sup> Ein SKS muss daher Lösungen für folgendes Problem finden: Wie kann vor allem den sicherheitspolitischen Interessen seiner Mitglieder Rechnung getragen werden, damit ein negatives Kosten-Nutzen-Kalkül von vornherein vermieden wird? Eine befriedigende Antwort auf diese Frage bleibt bislang sowohl die Literatur als auch die Praxis schuldig.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit eines SKS grundsätzlich dann am besten sind, wenn „as many states as possible participate and (...) all act according to universal rules and principles“<sup>130</sup>. Damit dies gesichert ist, muss innerhalb eines SKS zugleich ein Machtgleichgewicht vorhanden sein, das im Gegensatz zum Konzept des *Balance of Power* jedoch nicht auf Allianzen gegeneinander beruht, sondern auf der Bereitschaft zur Abrüstung und Abgabe von Souveränitätsrechten im Bereich der Sicherheitspolitik. Nur auf diese Weise kann unilaterales Vorgehen in einem SKS vermieden werden.<sup>131</sup>

## 2. Umsetzung eines SKS in der UNO

Die UNO wurde auf den Trümmern errichtet, die der Zweite Weltkrieg hinterlassen hatte. Nach dem Scheitern des Völkerbundes und dem Ende des Krieges versuchten die Siegermächte – USA, Großbritannien, Frankreich und die Sowjetunion – erneut, eine belastbare Friedens- und Sicherheitsordnung zu schaffen. Dabei haben sie an die Idee der kollektiven Sicherheit angeknüpft und die von Präsident Wilson begonnenen Bemühungen um ein tragfähiges SKS fortgesetzt.<sup>132</sup> Tatsächlich erfüllt die UNO zahlreiche Voraussetzungen, um als

<sup>129</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 21.

<sup>130</sup> Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 5.

<sup>131</sup> Anm.: Als Beispiel für ein solches Machtgleichgewicht kann das Beispiel der USA und der UdSSR während des Kalten Kriegs dienen, das sich zwar nicht durch große Erfolge im Bereich der Abrüstung auszeichnete, aber gerade aufgrund der relativ gleichwertigen vor allem nuklearen Stärke beider Staaten für Stabilität sorgte und Alleingängen der Großmächte vorbeugte (vgl. Link, Werner: Die Entwicklung des Ost-West-Konflikts, in: Knapp, Manfred/Krell Gert: Einführung in die internationale Politik, München 1996, S. 247, 254).

<sup>132</sup> Vgl. Opitz, Das System der Vereinten Nationen, S. 42.

kollektives Sicherheitssystem fungieren zu können.<sup>133</sup>

## 2.1 Systematik der UN-Charta

Die UNO besitzt mit der am 25. Juni 1945 von 50 Staaten<sup>134</sup> – den Gründungsmitgliedern – unterzeichneten Charta eine vertragliche Grundlage. Zugleich wurde in diesem Dokument auch sichergestellt, dass es allen anderen völkerrechtlichen Vereinbarungen übergeordnet ist. Nach Art. 103 UN-Charta haben die Pflichten, die die Charta den Mitgliedstaaten auferlegt, Vorrang gegenüber den in anderen Verträgen getroffenen Bestimmungen.<sup>135</sup> Die Systematik des Dokuments beruht auf drei Ebenen: der Zielsetzung, den Grundsätzen und den Verfahren.

Das erste Ziel der UNO ist die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Damit wird die Grundidee eines kollektiv und kooperativ gestalteten Systems internationaler Sicherheit reflektiert. Dies klingt sowohl in der Präambel der UN-Charta<sup>136</sup> als auch in Art. 1 Abs. 1<sup>137</sup> an, in dem sich die UNO das Primärziel setzt, „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren“. Letzteres steht jedoch nicht für sich allein, sondern ist eingebettet in eine Reihe weiterer Zielvorstellungen wie der Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen (Art. 1 Abs. 2). Zudem soll die UNO „ein Mittelpunkt (...) sein, in dem die Bemühungen der Nationen zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele aufeinander abgestimmt werden“ (Art. 1 Abs. 4) und dazu dienen, „eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art (...) zu fördern und zu festigen“ (Art. 1 Abs. 3). Integraler Bestandteil des SKS der UNO ist damit auch, durch die Schaffung vertiefter internationaler Kooperation die Ursachen potenzieller Konflikte zu beseitigen.<sup>138</sup> Mit der Anerkennung, dass sich auch eine nicht funktionsfähige Wirtschaft und humanitäre Not zu einer Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit entwickeln können, trägt die UN-Charta der oben angesprochenen

<sup>133</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 42.

<sup>134</sup> Anm.: Polen, das an der Gründungskonferenz in San Francisco nicht teilnehmen konnte, trat später als 51. Gründungsmitglied hinzu (vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 32).

<sup>135</sup> Vgl. UN-Charta, Art. 103.

<sup>136</sup> Anm.: In der Präambel der UN-Charta heißt es: „Wir, die Völker der Vereinten Nationen – fest entschlossen, künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren (...) und für diese Zwecke unsere Kräfte zu vereinen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren (...).“

<sup>137</sup> Vgl. Opitz, Das System der Vereinten Nationen, S. 42-43.

<sup>138</sup> Vgl. Opitz, Kollektive Sicherheit in Volger, S. 308.

Erweiterung des Sicherheitsbegriffs in den internationalen Beziehungen Rechnung.

Im Einklang mit den Zielen steht die zweite Ebene der handlungsleitenden Grundsätze, die in Art. 2 UN-Charta zum Ausdruck kommt. Art. 2 Abs. 2 wiederholt den völkerrechtlichen Grundsatz „pacta sunt servanda“<sup>139</sup>. Art. 2 Abs. 3 und 4 wiederum bekräftigen die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Lösung internationaler Streitigkeiten durch friedliche Mittel sowie den Verzicht auf „jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt“<sup>140</sup>. Das Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 ist das konstituierende Prinzip der Staatengemeinschaft<sup>141</sup> und somit Ausgangspunkt des SKS der UN. Es zählt zu den zwingenden Normen des Völkerrechts. Dies bedeutet, dass die Staaten davon auch einvernehmlich nicht abweichen können. In Abkehr der Maxime, dass Krieg die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln sei<sup>142</sup>, verbietet es den Einsatz von Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen.<sup>143</sup> Im Unterschied zum Briand-Kellogg-Pakt<sup>144</sup> wird nicht nur Krieg für völkerrechtswidrig erklärt, sondern jede Verwendung von Gewalt untersagt.<sup>145</sup> Damit richtet sich das UN-SKS gegen Aggression per se, nicht gegen einen bestimmten Aggressor.

Art. 2 Abs. 5 verpflichtet die Mitglieder darüber hinaus dazu, der UNO „jeglichen

<sup>139</sup> Anm.: Art. 2 Abs. 2 der UN-Charta besagt: „Alle Mitglieder erfüllen, um ihnen allen die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Rechte und Vorteile zu sichern, nach Treu und Glauben die Verpflichtungen, die sie mit dieser Charta übernehmen.“

<sup>140</sup> UN-Charta, Art. 2 Abs. 4.

<sup>141</sup> Vgl. Wolfrum, Rüdiger: The Attack of September 11, 2001, the Wars Against the Taliban and Iraq: Is There a Need to Reconsider International Law on the Recourse of Force and the Rules in Armed Conflict, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law, Band 7, Koninklijke Brill 2003, S. 8.

<sup>142</sup> Anm.: Aufgestellt wurde diese Maxime von Clausewitz in seinem Buch „Vom Kriege“. Darin schreibt er: „So sehen wir also, dass der Krieg nicht bloß ein politischer Akt, sondern ein wahres politisches Instrument ist, eine Fortsetzung des politischen Verkehrs, ein Durchführen desselben mit anderen Mitteln.“ (Clausewitz, Carl von: Vom Kriege, Bonn 1991, S. 210).

<sup>143</sup> Vgl. Wolfrum, Rüdiger: Irak – eine Krise auch für das System der kollektiven Sicherheit, Heidelberg 2003, S. 2.

<sup>144</sup> Anm.: In Art. 1 des Briand-Kellogg-Pakt, der auch den Namen Kriegsächtungspakt trägt und 1928 geschlossen wurde, erklären die Vertragsparteien Deutschland, USA, Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Polen und die Tschechoslowakei, „dass sie den Krieg als Mittel für die Lösung internationaler Streitfälle verurteilen und auf ihn als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten.“ (Briand-Kellogg-Pakt vom 27.08.1928, aus: Weber, a.a.O., S. 162)

<sup>145</sup> Vgl. Weiler, Heinrich: Der Konflikt am Persischen Golf aus völkerrechtlicher Sicht, Frankfurt a.M. 1992, S. 49.

Beistand bei jeder Maßnahme zu leisten, welche die Organisation im Einklang mit dieser Charta ergreift“. Dagegen müssen die Teilnehmer des UN-SKS Staaten, die Ziel der betreffenden Vorbeugungs- oder Zwangsmaßnahmen der UNO sind, jeglichen Beistand versagen.<sup>146</sup> Potenzielle Aggressoren werden somit in das System einbezogen, was ein kennzeichnendes Merkmal für ein SKS ist. Die Beistandspflicht wird in Art. 25 erneut aufgegriffen, der den Mitgliedern auferlegt, die Beschlüsse des SR, der gemäß Art. 24 UN-Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit trägt, anzunehmen und durchzuführen.<sup>147</sup>

In Art. 2 der UN-Charta ist noch ein weiterer zentraler Grundsatz festgelegt, der bereits in Art. 1 Abs. 2 mit dem „Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker“ anklingt. Abs. 1 des Art. 2 nennt explizit das Prinzip der „souveränen Gleichheit aller Mitglieder“ der Weltorganisation. Komplementär dazu verweist Absatz 7 darauf, dass die Zuständigkeit der UNO in der Souveränität der Staaten bei der Regelung ihrer inneren Angelegenheiten ihre Grenze findet.<sup>148</sup> Mit dieser Bestimmung nimmt die Charta eine wichtige Einschränkung ihres Sicherheitskonzepts vor und engt den Handlungsbereich der UN ein. Die Begrenzung der Zuständigkeit der UNO auf zwischenstaatliche Konflikte durchzieht die gesamte Charta und findet sich bei den Kompetenzzuweisungen an die verschiedenen Organe<sup>149</sup>, allen voran die Generalversammlung (GV) (Art. 11 Abs. 1) und den SR (Art. 24 Abs. 1), sowie den Verfahren der Streitbeilegung wieder.<sup>150</sup>

Allerdings werden das Souveränitätsprinzip und das daraus abgeleitete Einmischungsverbot inzwischen nicht mehr so strikt gehandhabt. Bereits Ende der 80er-Jahre verstärkten sich Tendenzen, den Kreis innerer Angelegenheiten

---

<sup>146</sup> Vgl. Opitz, Das System der Vereinten Nationen, S. 43.

<sup>147</sup> Vgl. UN-Charta, Art. 24 Abs. 1 und Art. 25.

<sup>148</sup> Anm.: Art. 2 Abs. 7 der UN-Charta besagt: „Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung aufgrund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden.“

<sup>149</sup> Die Hauptorgane der UNO sind: Generalversammlung, Sicherheitsrat, Wirtschafts- und Sozialrat, Sekretariat, Internationaler Gerichtshof und Treuhandrat, wobei letzterer mit der Entlassung des letzten Treuhandgebietes, der seit 1947 von den USA verwalteten Republik Palau, in die Unabhängigkeit seine Bedeutung verloren hat (vgl. Opitz, Peter J.: Gründung, Aufbau und grundlegende Veränderungen in den Vereinten Nationen, 1945-2002, in: Ders., a.a.O., S. 15, 23).

<sup>150</sup> Vgl. Opitz, Kollektive Sicherheit, S. 60-61.

enger zu ziehen und damit die Zuständigkeit der UN vorsichtig auszuweiten.<sup>151</sup> Vor allem im Bereich des Menschenrechtsschutzes wurde das Souveränitätsrecht der Staaten wesentlich aufgeweicht, wozu in entscheidendem Maß auch der SR mit seiner Interventionspraxis in den 90er-Jahren – unter anderem auch im Irak – beigetragen hat.<sup>152</sup>

Die Charta nennt aber nicht nur Ziele und Grundsätze, sondern gibt den Mitglieder auch entsprechende Instrumente an die Hand. Dies wird bereits in Art. 1 Abs. 1 deutlich, wonach die Staatengemeinschaft zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit angehalten ist:

„wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen.“<sup>153</sup>

Betont wird hier erneut die friedliche Streitbeilegung, zu der die Mitgliedstaaten verpflichtet sind. Ihre konkrete Ausgestaltung findet die Forderung nach einer friedlichen Lösung von Konflikten in Kapitel VI, das Maßnahmen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten vorsieht. Die Gründer der UNO waren sich jedoch der Tatsache bewusst, dass Kapitel VI nur bedingt geeignet sein würde, einen Friedensbrecher in seine Schranken zu weisen.<sup>154</sup> Daher erteilt die Charta auch die Befugnis, „wirksame Kollektivmaßnahmen“<sup>155</sup> zu ergreifen, falls die Mittel der friedlichen Streitschlichtung als unzureichend angesehen werden.

Kapitel VII, das speziell die Maßnahmen zur Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit behandelt<sup>156</sup>, sieht bei „Bedrohung oder (...) Bruch des Friedens“<sup>157</sup> die Verhängung nicht-militärischer und militärischer Zwangsmaßnahmen gegen einen Aggressor vor. Militärische Sanktionen gemäß Kapitel VII sind neben dem Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung nach Art. 51 die einzige Ausnahme vom

---

<sup>151</sup> Vgl. Opitz, Das System der Vereinten Nationen, S. 44; siehe zu dieser Frage auch: Exkurs: Humanitäre Intervention.

<sup>152</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 165.

<sup>153</sup> UN-Charta, Art. 1 Abs. 1.

<sup>154</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 110.

<sup>155</sup> UN-Charta, Art. 1 Abs. 1.

<sup>156</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 101.

<sup>157</sup> UN-Charta, Art. 39.

allgemeinen Gewaltverbot<sup>158</sup>, das insofern nicht absoluter Natur ist.<sup>159</sup> Im Einzelnen handelt es sich dabei um politische, wirtschaftliche und militärische Sanktionen sowie um militärische Zwangsmaßnahmen, zu deren Durchführung Art. 25<sup>160</sup> UN-Charta die Mitgliedstaaten verpflichtet, wobei sie sich gemäß Art. 49<sup>161</sup> UN-Charta gegenseitig Beistand leisten müssen. Dadurch wird gewährleistet, dass Sanktionen, die auf einer SR-Resolution basieren, stets kollektive Maßnahmen sind.<sup>162</sup>

Die Instrumente nach Kapitel VII bilden die Kernelemente des SKS der UN, wobei die militärischen Sanktionen von den Gründern der UNO als Herzstück der kollektiven Sicherheit betrachtet wurden.<sup>163</sup> Erst durch sie erhält das Kollektiv der Staatengemeinschaft das nötige Gewicht. Nur mittels der Möglichkeit, militärisch gegen einen Friedensbrecher vorzugehen, wird die Übermacht der Staatengemeinschaft gewährleistet, die einem potenziellen Aggressor einen Verstoß gegen die Rechtsordnung als nicht lohnenswert erscheinen lassen soll. Somit dient Kapitel VII nicht nur der Wiederherstellung von Frieden und internationaler Sicherheit, sondern auch der Abschreckung.<sup>164</sup>

## 2.2 Die Mittel des kollektiven Zwangs

Kapitel VII der UN-Charta hat zum Ziel, das Gewaltverbot mit repressiven Maßnahmen durchzusetzen. Ihre Anwendung ist allein dem SR vorbehalten, dem dabei ein nahezu unbegrenzter Ermessensspielraum hinsichtlich der Notwendigkeit zum Eingreifen und der zu treffenden Maßnahmen eingeräumt wird.<sup>165</sup> Bevor Sanktionen auf der Grundlage von Art. 39 verhängt werden, kann der SR zudem gemäß Art. 40 UN-Charta vorläufige Maßnahmen treffen, die die Rechte, Ansprüche und Stellung der beteiligten Staaten unberührt lassen.

<sup>158</sup> Anm.: Formal sieht die Charta noch eine weitere Ausnahme vor, die sogenannte Feindstaatenklausel nach Art. 53 sowie Art. 107. Demnach dürfen Zwangsmaßnahmen gegen Staaten, die während des Zweiten Weltkriegs Feind eines Unterzeichners der Charta waren – unter anderem Deutschland – auch ohne Ermächtigung des SR durchgeführt werden. Mit dem Beitritt aller „Feindstaaten“ zur UNO wurde diese Bestimmung jedoch obsolet (vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 87).

<sup>159</sup> Vgl. Wolfrum, Is There a Need to Reconsider International Law?, S. 10.

<sup>160</sup> Anm.: Art. 25 der UN-Charta besagt: „Die Mitglieder der Vereinten Nationen kommen überein, die Beschlüsse des Sicherheitsrats im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen.“

<sup>161</sup> Anm.: Art. 49 der UN-Charta besagt: „Bei der Durchführung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen leisten die Mitglieder der Vereinten Nationen einander gemeinsam handelnd Beistand.“

<sup>162</sup> Carver, Jeremy P.: Making Financial Sanctions work. Preconditions for successful implementation of sanctions by the implementing state, unter: [www.smartsanctions.ch/Papers/1carver.pdf](http://www.smartsanctions.ch/Papers/1carver.pdf) (Stand: 23.03.2004), S.2.

<sup>163</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 109-110.

<sup>164</sup> Frei, a.a.O., S. 15.

<sup>165</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 76.

Schließlich differenziert die Charta zwischen nicht-militärischen Zwangsmaßnahmen nach Art. 41 und militärischen Maßnahmen unter Einsatz von Streitkräften aller Art gemäß Art. 42.<sup>166</sup> Es lässt sich sagen, dass die Charta in ihren Bestimmungen zur Friedenssicherung und -wiederherstellung einer Leiter gleicht, an deren höchster Stufe die militärischen Maßnahmen stehen, die zugleich das letzte Mittel des Systems kollektiver Sicherheit darstellen.<sup>167</sup>

Damit der Mechanismus der kollektiven Sicherheit in Gang gesetzt werden kann, ist gemäß Art. 39 UN-Charta die Feststellung des SR notwendig, dass eine Friedensbedrohung, ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt. Ist dies nach Ansicht des SR der Fall, ist er dazu angehalten, „wirksame Kollektivmaßnahmen“<sup>168</sup> auf Grundlage der Artikel 41 und 42<sup>169</sup> zu treffen, um „Bedrohungen des Weltfriedens zu verhindern oder zu beseitigen“<sup>170</sup>. Problematisch in dieser Hinsicht ist, dass es im UN-SKS keine verbindliche Definition des Aggressionsbegriffs gibt.<sup>171</sup> Zwar hat die GV den Tatbestand der Aggression in ihrer Resolution 29/3314<sup>172</sup> präzise gefasst, für den SR ist sie jedoch nicht bindend. Zudem wird im Operativen Paragraph (OP) 4 des Anhangs der Resolution ausdrücklich erklärt: „(...) the acts enumerated (...) are not exhaustive and the Security Council may determine that other acts constitute aggression under the provisions of the Charter“. Seinen weiten Entscheidungsspielraum in dieser Frage hat das Gremium in der Vergangenheit vielfach ausgeschöpft. So wurden sowohl die Unterstützung von terroristischen Aktivitäten durch Staaten im Falle Libyens<sup>173</sup> als auch innerstaatliche Vorgänge wie Bürgerkrieg oder Menschenrechtsverletzungen wie in Ruanda und Somalia als Friedensbedrohungen angesehen, die kollektive Zwangsmaßnahmen

<sup>166</sup> Vgl. Opitz, Das System der Vereinten Nationen, S. 46.

<sup>167</sup> Anm.: Für diese Sichtweise spricht der Wortlaut des Art. 42. In der Literatur wird allerdings zuweilen die Ansicht vertreten, dass der SR auch die Möglichkeit hat, unter Bezugnahme auf Art. 39 UN-Charta sofort militärische Sanktionen zu verhängen, wenn er davon ausgeht, dass nicht-militärische Sanktionen nicht ausreichend sein würden, um einer Aggression zu begegnen. In diesem Fall wird die Anwendung von Gewalt nicht als ultima ratio angesehen (vgl. Faust, a.a.O., S. 119; Gareis/Varwick, a.a.O., S. 104).

<sup>168</sup> UN-Charta, Art.1 Abs. 1.

<sup>169</sup> UN-Charta, Art. 39.

<sup>170</sup> Ebd.

<sup>171</sup> Vgl. Frei, a.a.O., S. 17.

<sup>172</sup> Anm.: A/RES/29/3314 vom 14.12.1974 nennt in Absatz 3 des Anhangs sieben Handlungsweisen, die alle eine Aggression darstellen können, zum Beispiel Waffengewalt eines Staates gegen das Territorium eines anderen Staates, Blockade von Häfen und Küsten durch bewaffnete Truppen und bewaffnete Angriffe von Banden, die im Auftrag eines Staates handeln.

<sup>173</sup> Vgl. Cortright, David/Lopez, George: The Sanctions Decade. Assessing UN-Strategies in the 1990s. Boulder 2000, S. 107.

rechtfertigen können. Allerdings hat der SR eine Angriffshandlung im Sinne des Art. 39 UN-Charta selbst in relativ eindeutigen Fällen wie der irakischen Invasion in Kuwait noch nie festgestellt.<sup>174</sup>

Bei seiner Aufgabe, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen, ist der SR aber auch Einschränkungen unterworfen. Art. 24 Abs. 2 der UN-Charta verpflichtet den SR, „im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen“<sup>175</sup> zu handeln. Zu ihnen zählt auch die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.<sup>176</sup> Daher findet die Autorität des SR ihre Grenze im System selbst. Auch Sanktionen, die dazu dienen sollen, „den Weltfrieden oder die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen“<sup>177</sup> sind völkerrechtlichen Einschränkungen unterworfen.<sup>178</sup>

Aufgrund der Block- und der daraus folgenden Blockadesituation im SR während des Kalten Krieges wurden Sanktionen bis 1990 nur in Ausnahmefällen verhängt. Nicht-militärische Sanktionen nach Art. 41 gab es in zwei Fällen – gegen Südafrika und das damalige Rhodesien. Hingegen wurde in den 90er-Jahren sehr häufig auf dieses Mittel zurückgegriffen.<sup>179</sup> Nur in zwei Fällen hat der SR zum Mittel des militärischen Zwangs gegriffen: in Korea 1950 und im Irak 1990/91.<sup>180</sup> An dieser Stelle sei bereits darauf hingewiesen, dass manche Autoren im II. Golfkrieg auch eine Maßnahme der Selbstverteidigung nach Art. 51 sehen.<sup>181</sup>

### 2.2.1 Friedliche Sanktionen

Im Sicherheitsgefüge der UNO haben Sanktionen<sup>182</sup> nach Artikel 41 eine

<sup>174</sup> Vgl. Gareis/Varwick, S. 83-84.

<sup>175</sup> UN-Charta, Art. 24 Abs. 2.

<sup>176</sup> Vgl. UN-Charta, Art. 1 Abs. 3.

<sup>177</sup> UN-Charta, Art. 39.

<sup>178</sup> Anm.: Das Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte verbietet ausdrücklich „Waffen, Geschosse und Material sowie Methoden der Kriegführung zu verwenden, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen“ sowie das „Aushungern von Zivilpersonen als Mittel der Kriegführung“ (Zusatzprotokoll I der Genfer Konvention von 1977, Art. 35 Abs. 2 und 54 Abs. 1, unter: <http://www.jura.uni-sb.de/BGBl/TEIL2/1990/19901551.2.HTML>, Stand: 23.03.2004)

<sup>179</sup> Vgl. Opitz, Das System der Vereinten Nationen, S. 47, 49.

<sup>180</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 103.

<sup>181</sup> Vgl. Saroohsi, Danesh: The United Nations and the Development of Collective Security, Oxford 1999, S. 176.

<sup>182</sup> Anm.: Die UN-Charta verwendet zwar den Begriff Sanktionen nicht, sondern bezieht sich in Art. 1 Abs. 1 auf „wirksame Kollektivmaßnahmen“ und in Art. 2 Abs. 5 auf „Vorbeugungs- oder Zwangsmaßnahmen“.

exponierte Stellung. Zwischen den diplomatischen Maßnahmen des VI. Kapitels und den militärischen Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 angesiedelt, stellen sie das letzte der nicht-militärischen Instrumente des SR dar. Sie sollen mehr sein als diplomatische Vermittlung und weniger als militärischer Zwang, jedoch „die Drohung beinhalten, dass dieser als nächster Schritt folgen könnte“<sup>183</sup>. Gegenüber den militärischen Maßnahmen des Art. 42 haben sie Vorrang.<sup>184</sup>

Ziel nicht-militärischer Sanktionen ist, eine Regierung von einer Politik abzuhalten oder abzubringen, die vom SR als Gefährdung oder Bruch des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit eingeschätzt wird. Einige Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, nennt Art. 41 der UN-Charta explizit:

„Der SR kann beschließen, welche Maßnahmen (...) zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen. (...) Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen einschließen.“<sup>185</sup>

Da diese Formulierung lediglich eine beispielhafte, nicht abschließende Aufzählung ist, lässt sie Raum für weitere nicht-militärische Maßnahmen.<sup>186</sup> Es ist möglich, Sanktionen auch auf internationale Beziehungen im kulturellen Bereich auszudehnen. Eine weitere Möglichkeit sind Reisebeschränkungen. Selbst Tribunale, wie sie der SR in Den Haag für das ehemalige Jugoslawien zur Verfolgung von Kriegsverbrechern sowie von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und gegen Völkermord eingerichtet hat, können zu den Maßnahmen nach Art. 41 gezählt werden. Insgesamt wurden über 50 mögliche Sanktionsfelder identifiziert. Die Sanktionen können in jedem Bereich dosiert und miteinander kombiniert werden.<sup>187</sup>

Um ihr angestrebtes Ziel zu erreichen, müssen Sanktionen nach Ansicht des Sanktionsexperten Manfred Kulesa effizient und effektiv sein. Effizienz bedeutet, dass die Vorgaben des SR in Recht und Verwaltung der

---

Jedoch werden in dieser Arbeit die Begriffe synonym verwendet, da sich auch in SR-Resolutionen das Wort „Sanctions“ findet (vgl. Frei, a.a.O., S. 30).

<sup>183</sup> Opitz, Kollektive Sicherheit, S. 63.

<sup>184</sup> Vgl. Beyerlin, Ulrich/Strasser, Wolfgang: Sanktionen, in: Wolfrum, Rüdiger/Prill, Norbert J./Brückner, Jens A.: Handbuch Vereinte Nationen, München 1977, S. 376.

<sup>185</sup> UN-Charta, Art. 41.

<sup>186</sup> Vgl. Frowein, Jochen A.: Art. 41, in: Simma, a.a.O., S. 578.

<sup>187</sup> Vgl. Kulesa, Manfred/Starck, Dorothee: Frieden durch Sanktionen? Empfehlungen für die deutsche UN-Politik, in: Policy Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden Nr. 7 (1997), S. 2, 4, 7.

Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Nötig ist dazu ein entsprechender politischer Wille auch der Nachbarn und Freunde des sanktionierten Staates. Deshalb ist mit der Frage der Effizienz auch die Verhängung von Sekundärsanktionen<sup>188</sup> gegen umsetzungsunwillige Staaten eng verbunden.<sup>189</sup> Effektiv sind Sanktionen dann, wenn die Zwangsmaßnahmen die „beabsichtigte negative Wirkung auf das Ansehen oder die Wirtschaft des Sanktionslandes ausüben“<sup>190</sup>.

Um Effektivität zu gewährleisten, müssen Sanktionen so konzipiert sein, „dass sie die betreffende Regierung bzw. Führungselite an einem Punkt treffen, der so sensibel ist, dass sie ihre friedensgefährdende Politik freiwillig aufgibt“<sup>191</sup>. Besonders häufig werden daher die schlagkräftigsten unter den nicht-militärischen Zwangsmaßnahmen angewandt: die Wirtschaftssanktionen.<sup>192</sup> Zu ihnen zählen Handelsembargos, Finanzboykotte und das Sperren von Konten im Ausland.<sup>193</sup> Vor allem Waffenembargos stellen – vorausgesetzt, sie werden eingehalten – eines der mächtigsten und wirksamsten Instrumente des SR dar, da sie unmittelbar zur Friedenssicherung beitragen.<sup>194</sup> Besonders zielgruppenorientiert hingegen sind diplomatische Sanktionen wie der Entzug der Visa von Diplomaten oder politischen Machthabern, da sie ausschließlich die Führungselite eines bestimmten Landes treffen.<sup>195</sup>

Bei der Anwendung von Sanktionen muss darauf geachtet werden, unerwünschte Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung sowie auf Drittstaaten gering zu halten.<sup>196</sup> Gerade Handelsboykotte, die meist den gesamten Handel eines Landes bis auf wenige Ausnahmen, meist humanitäre Güter, lähmen, ziehen immer schwerwiegende Folgen für die wirtschaftliche Situation eines Landes nach sich. Diese hat jedoch selten die Elite zu tragen, sondern – ganz

---

<sup>188</sup> Anm.: Unter Sekundärsanktionen wird die Verhängung von Zwangsmaßnahmen gegen Drittstaaten verstanden, die die UN-Sanktionen brechen, indem sie zum Beispiel trotz eines Waffenembargos waffenfähiges Material an den sanktionierten Staat exportieren.

<sup>189</sup> Vgl. Kulesa/Starck, a.a.O., S. 4; Starck, Dorothee: Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung: Grenzen der Kompetenzen des Sicherheitsrates am Beispiel der Maßnahmen gegen den Irak und die Bundesrepublik Jugoslawien, Berlin 2000, S. 79.

<sup>190</sup> Kulesa/Starck, a.a.O., S. 4.

<sup>191</sup> Opitz, Kollektive Sicherheit, S. 63.

<sup>192</sup> Vgl. Kulesa/Starck, a.a.O., S. 8.

<sup>193</sup> Opitz, Kollektive Sicherheit, S. 63.

<sup>194</sup> Vgl. Cortright, David/Lopez, George A.: Sanctions and the search for security. Challenges to UN Action, Boulder 2002, S.153

<sup>195</sup> Kulesa/Starck, a.a.O., S. 8

<sup>196</sup> Vgl. Opitz, Kollektive Sicherheit, S. 63.

besonders im Irak<sup>197</sup> – die Zivilbevölkerung.<sup>198</sup> Drittstaaten sind formal über die UN-Charta geschützt. Insoweit sie von Sanktionen wirtschaftlich besonders betroffen sind, haben sie nach Art. 50 UN-Charta<sup>199</sup> das Recht, den SR zu konsultieren.

Hinsichtlich der Überwachung der Einhaltung der getroffenen Sanktionsbestimmungen durch die Mitgliedstaaten hat der SR die Möglichkeit, nach Art. 29 UN-Charta<sup>200</sup> einen Sanktionsausschuss ins Leben zu rufen und ihn mit dieser Aufgabe zu betrauen. Das Mandat eines derartigen Komitees, das sich aus Vertretern der 15 SR-Mitglieder zusammensetzt, kann sich auch auf die Unterstützung von Staaten und internationalen Organisationen bei der Durchführung der Zwangsmaßnahmen sowie auf die Beurteilung der Fortschritte bei der Umsetzung, die in Form von Berichten an den SR weitergeleitet werden, erstrecken.<sup>201</sup> Darüber hinaus berät der Sanktionsausschuss über humanitäre Ausnahmeregelungen von den geltenden Sanktionsbestimmungen sowie über die Probleme, die sich durch die Zwangsmaßnahmen für betroffene Drittstaaten ergeben.<sup>202</sup> Bislang hat der SR für die meisten Sanktionsregime einen Ausschuss eingerichtet<sup>203</sup>, so auch mit Resolution 661 für den Irak<sup>204</sup>.

## 2.2.2 Militärische Zwangsmaßnahmen

Ist der SR der Ansicht, dass wirtschaftliche oder diplomatische Zwangsmaßnahmen gemäß Art. 41 „unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften

<sup>197</sup> Vgl. Ahtisaari, Martti: Report to the Secretary-General on humanitarian needs in Kuwait and Iraq in the immediate post-crisis environment by a mission to the area led by Mr. Martti Ahtisaari, Under-Secretary-General for Administration and Management, 10-17 March 1991, 20.03.1991, S/22366, Paragraph (Para) 37, unter: <http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s22366.pdf> (Stand: 23.03.2004).

<sup>198</sup> Vgl. Bergstermann, Sabine: Die UN-Sanktionen gegen den Irak: Internationale Beuge- oder Strategiemeasures?, München 2003, S. 19.

<sup>199</sup> Anm.: Art. 50 der UN-Charta besagt: „Ergreift der SR gegen einen Staat Vorbeugungs- oder Zwangsmaßnahmen, so kann jeder andere Staat (...), den die Durchführung dieser Maßnahmen vor besondere wirtschaftliche Probleme stellt, den SR zwecks Lösung dieser Probleme konsultieren.“

<sup>200</sup> Anm.: Art. 29 der UN-Charta besagt: „Der SR kann Nebenorgane einsetzen, soweit er dies zur Wahrung seiner Aufgaben für notwendig hält.“

<sup>201</sup> James C. Ngobi: The United Nations Experience with Sanctions, in: Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.): Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World, Boulder 1995, S. 22.

<sup>202</sup> Vgl. Opitz, Kollektive Sicherheit, S. 63; Note by the President of the Security Council: Work of the Sanctions Committees, 29.01.1999, S/1999/92, Para 11, unter: <http://www.un.org/sc/committees/sanctions/s9992.pdf> (Stand: 23. 02.2004)

<sup>203</sup> Vgl. UN Sanctions' regime, unter: [http://www.un.int/france/frame\\_anglais/france\\_and\\_un/sanctions\\_regime/sanctions.htm](http://www.un.int/france/frame_anglais/france_and_un/sanctions_regime/sanctions.htm) (Stand: 23.03.04).

<sup>204</sup> Anm.: S/RES/661 (1990), Operativer Paragraph (OP) 6: „beschließt (...) einen aus sämtlichen Ratsmitgliedern bestehenden Ausschuss des SR einzusetzen, mit dem Auftrag, die nachstehenden Aufgaben wahrzunehmen, dem Rat Bericht zu erstatten und Bemerkungen und Empfehlungen dazu vorzulegen.“

die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen“<sup>205</sup>. Diese reichen von bloßen Machtdemonstrationen über Blockaden bis hin zu Kampfeinsätzen.<sup>206</sup> Dabei muss zwischen der gewaltsamen Durchsetzung nicht-militärischer Sanktionen und echten militärischen Sanktionen nach Art. 42 unterschieden werden. Während im ersten Fall primär die effektive Umsetzung der getroffenen nicht-militärischen Zwangsmaßnahmen sichergestellt werden soll, zielen echte militärische Zwangsmaßnahmen darauf ab, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu erhalten oder wiederherzustellen.<sup>207</sup> Was den Übergang von wirtschaftlichen zu militärischen Zwangsmaßnahmen angeht, enthält die Charta keine näheren Bestimmungen. Die Entscheidung darüber, ob nicht-militärische Maßnahmen unzureichend sind oder waren, liegt allein im Ermessen des SR.<sup>208</sup>

Hinsichtlich der Durchführung von militärischen Sanktionen hatten die UNO-Gründer ursprünglich vorgesehen, dem SR eine eigene stehende Armee zur Verfügung zu stellen, die im Falle einer Bedrohung oder eines Bruchs des Weltfriedens in der Lage ist, sofort zu reagieren.<sup>209</sup> Daher sieht Art. 43 Abs. 1 vor:

„Alle Mitglieder der Vereinten Nationen verpflichten sich, zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dadurch beizutragen, daß sie nach Maßgabe eines oder mehrerer Sonderabkommen dem SR auf sein Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung stellen, Beistand leisten und Erleichterungen einschließlich des Durchmarschrechts gewähren, soweit dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist.“<sup>210</sup>

Für die strategische Leitung aller dem SR zur Verfügung gestellten Streitkräfte ist nach Art. 47 Abs. 3 ein Generalstabsausschuss verantwortlich, dem die Generalstabschefs der Ständigen Mitglieder des SR angehören.<sup>211</sup> Er konstituierte sich zwar, kam jedoch kaum zum Einsatz.<sup>212</sup>

Theoretisch stellt die Bereitstellung von Truppen unter ein UN-Kommando eines

---

<sup>205</sup> UN-Charta, Art. 42.

<sup>206</sup> Vgl. ebd..

<sup>207</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 117.

<sup>208</sup> Vgl. Heinz/Philipp/Wolfrum, a.a.O., S. 125.

<sup>209</sup> Vgl. Gray, Christine: International Law and the Use of Force, Oxford 2000, S. 144.

<sup>210</sup> UN-Charta, Art. 43 Abs. 1.

<sup>211</sup> Vgl. UN-Charta, Art. 47 Abs. 1-3.

<sup>212</sup> Vgl. Opitz, Das System der Vereinten Nationen, S. 53.

der Kernelemente des UN-SKS dar.<sup>213</sup> Auf diese Weise ließe sich am besten das nötige Abschreckungspotenzial herstellen und die Fähigkeit zum schnellen und wirksamen Handeln gewährleisten.<sup>214</sup> Doch auch 60 Jahre nach Gründung der UNO ist noch immer kein einziges dieser Sonderabkommen geschlossen worden. Die Gründe dafür lagen zunächst in dem gespannten Verhältnis zwischen den USA und der Sowjetunion nach dem Ausbruch des Ost-West-Konflikts.<sup>215</sup> Die Ständigen Mitglieder des SR konnten sich weder auf die Größe einer Truppe unter UN-Kommando insgesamt noch auf das Ausmaß der Beteiligung der einzelnen Staaten einigen.<sup>216</sup> Die Tatsache jedoch, dass auch nach der Beendigung des Ost-West-Konflikts die Mitgliedstaaten bislang nicht zur Unterzeichnung von Sonderabkommen bereit waren, macht deutlich, wie groß offensichtlich ihr grundsätzliches Unbehagen ist, auf Abruf eigene Truppen dem Befehl der UN zu unterstellen.<sup>217</sup>

Die Gründungsväter der UNO waren weitsichtig genug, die widerstrebende Haltung der Mitgliedstaaten in dieser Frage einzubeziehen und durch entsprechende Bestimmungen die Handlungsfähigkeit der Organisation zu gewährleisten. So sieht Art. 106<sup>218</sup> der UN-Charta für die Übergangszeit bis zum Abschluss der Abkommen vor, dass Maßnahmen nach Art. 42 auch von den Unterzeichnern der Moskauer Viermächte-Erklärung (1943) sowie Frankreich – und damit von einem mit den Ständigen Mitgliedern des SR identischen Kreis – durchgeführt werden können.<sup>219</sup>

Darüber hinaus kann der SR gemäß Art. 48 und 49 alle oder einige UN-Mitglieder zur Durchführung seiner Beschlüsse ermächtigen. Allerdings setzt diese Möglichkeit voraus, dass sich Staaten finden, die willens sind, im Auftrag des SR Krieg zu führen. Eine Bereitschaft dazu besteht von Seiten der Staaten in der Regel aber nur, wenn ihre eigenen Interessen berührt sind. Eine dritte

<sup>213</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 13.

<sup>214</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 120.

<sup>215</sup> Vgl. Opitz, Kollektive Sicherheit, S. 64.

<sup>216</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 66.

<sup>217</sup> Vgl. Opitz, Kollektive Sicherheit, S. 64.

<sup>218</sup> Anm.: Art. 106 der UN-Charta besagt: Bis das Inkrafttreten von Sonderabkommen der in Artikel 43 bezeichneten Art den SR nach seiner Auffassung befähigt, mit der Ausübung der ihm in Artikel 42 zugewiesenen Verantwortlichkeiten zu beginnen, konsultieren die Parteien der am 30. Oktober 1943 in Moskau unterzeichneten Viermächte-Erklärung und Frankreich (...) einander und gegebenenfalls andere Mitglieder der Vereinten Nationen, um gemeinsam alle etwa erforderlichen Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Namen der Organisation zu treffen.“

<sup>219</sup> Vgl. Heinz/Philipp/Wolfrum, a.a.O., S. 125-126.

Option besteht für den SR nach Art. 53 Abs. 1<sup>220</sup> darin, regionale Abmachungen oder Einrichtungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen zu ermächtigen.<sup>221</sup>

In welcher Form der SR militärische Maßnahmen ergreift, ist allein in sein Ermessen gestellt. Dazu zählt auch die Entscheidung über die Frage, welche Staaten bzw. Organisationen mit der Durchführung der Maßnahmen beauftragt werden und wie stark sie dabei an den SR gebunden sind.<sup>222</sup>

### 2.3 Das Recht auf Selbstverteidigung

Die zweite Ausnahme des Gewaltverbots von Art. 2 Abs. 4 stellt das bereits erwähnte „naturegegebene Recht zur Selbstverteidigung“<sup>223</sup> nach Art. 51 dar, das nur von Staaten in Anspruch genommen werden kann.<sup>224</sup> Nach Ansicht von Albrecht Randelzhofer hat sich das Selbstverteidigungsrecht in der Praxis als die einzig bedeutsame Ausnahme vom Gewaltverbot herauskristallisiert.<sup>225</sup> Art. 51 wurde vor allem auch hinsichtlich der Interventionen im Irak zum Zentrum der Diskussionen über die Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Gewalt in den gegenseitigen Beziehungen der Staaten.

Das Recht auf Selbstverteidigung, das aus dem staatlichen Souveränitätsprinzip resultiert, ist für Staaten innerhalb eines SKS die einzige Möglichkeit, sich im Einklang mit dem Völkerrecht ohne eine Autorisierung des SR gegen die Verletzung seiner Rechte zu schützen und unilateral militärische Gewalt anzuwenden.<sup>226</sup> Allerdings ist gemäß dem Geist und der Logik der UN-Charta der Spielraum, in dessen Rahmen sich Staaten auf Art. 51 berufen können, begrenzt.<sup>227</sup>

#### 2.3.1 Voraussetzungen und Grenzen

Damit sich ein Staat auf sein Selbstverteidigungsrecht berufen kann, müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt sein<sup>228</sup>, deren wichtigste Art. 51 gleich am

<sup>220</sup> Anm.: Art. 53 Abs. 1 der UN-Charta besagt: „Der Sicherheitsrat nimmt gegebenenfalls diese regionalen Abmachungen oder Einrichtungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität in Anspruch.“

<sup>221</sup> Vgl. Opitz, Kollektive Sicherheit, S. 64.

<sup>222</sup> Vgl. Heinz/Philipp/Wolfrum, a.a.O., S. 126.

<sup>223</sup> UN-Charta, Art. 51.

<sup>224</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 86.

<sup>225</sup> Vgl. Randelzhofer, a.a.O., S. 618.

<sup>226</sup> Vgl. Wolfrum, Is There a Need to Reconsider International Law?, S. 28.

<sup>227</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 85.

<sup>228</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 57.

Anfang nennt: „Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung (...).“<sup>229</sup> Im Zentrum des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 steht klar der „bewaffnete Angriff“. Er muss vorliegen, damit ein Staat sich innerhalb eines SKS auf dieses „naturgegebene Recht“ berufen kann. Seine Auslegung entscheidet darüber, inwieweit einzelstaatliche Gewaltanwendung zulässig ist. Wichtig für die Effektivität der völkerrechtlichen Regelung zur Kriegsverhütung ist daher eine einheitliche Definition und Interpretation des Begriffs „bewaffneter Angriff“<sup>230</sup>, die jedoch im Rahmen des UN-SKS nicht vorliegt. Auch die anderen Schlüsselworte, „naturgegebenes Recht“ und „Selbstverteidigung“ werden in der Charta nicht näher spezifiziert und lassen daher breiten Raum für Interpretationen.<sup>231</sup>

Die Probleme, die aus der mangelnden Klarheit der Begriffe resultieren, sollen im folgenden Kapitel in Bezug auf die Diskussion um ein präventives Recht auf Selbstverteidigung näher durchleuchtet werden. Als Minimalkonsens<sup>232</sup> gilt an dieser Stelle festzuhalten, dass das Recht zur Selbstverteidigung in jedem Fall dann gegeben ist, wenn ein Staat mit militärischer Gewalt gegen einen anderen Staates vorgeht.<sup>233</sup> Zudem muss Klarheit darüber herrschen, welche Ziele angegriffen sein müssen, damit Art. 51 zur Anwendung kommt. Als Angriffsobjekte in diesem Sinne anerkannt sind das Hoheitsgebiet eines Staates, die Land- und Seestreitkräfte sowie die zivile See- und Luftflotte eines Staates.<sup>234</sup>

Eine weitere Voraussetzung ist, dass die zur Selbstverteidigung ergriffenen Maßnahmen in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang zum erfolgten Angriff stehen müssen. So ist es nicht erlaubt, unter Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht wieder zu militärischen Mitteln zu greifen, wenn ein Waffenstillstand nicht mehr nur vorübergehend existiert, sondern bereits über

---

<sup>229</sup> UN-Charta, Art. 51.

<sup>230</sup> Vgl. Randelzhofer, a.a.O., S. 624.

<sup>231</sup> Vgl. Franck, Thomas M.: *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*, Cambridge 2002, S. 51.

<sup>232</sup> Anm.: Aufgrund der fehlenden Klärung in der UN-Charta wird an dieser Stelle Resolution A/RES/29/3314 der GV herangezogen.

<sup>233</sup> Vgl. A/RES/29/3314 Anhang, Art. 3a; Gareis/Varwick, a.a.O., S. 85.

<sup>234</sup> Vgl. A/RES/29/3314 Anhang, Art. 3a, 3b, 3d; Faust, a.a.O., S. 59.

einen längeren Zeitraum anerkannt und eingehalten wurde. Schließlich hat die Praxis der vergangenen Jahrzehnte im Rahmen des UN-SKS auch gezeigt, dass ein bewaffneter Angriff ein Mindestmaß an Intensität haben muss, damit sich ein Staat auf sein Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 berufen darf.<sup>235</sup>

Wie aus dem Wortlaut eindeutig hervorgeht, spricht Art. 51 einem Staat jedoch nicht nur das Recht zur individuellen, sondern auch zur kollektiven Selbstverteidigung zu, wodurch der kollektive Charakter des UN-SKS erneut unterstrichen wird. Somit können Staaten, die selbst nicht Opfer eines bewaffneten Angriffs wurden, einem angegriffenen Staat mit militärischen Mitteln zu Hilfe kommen, ohne dass dies einen Verstoß gegen das Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 darstellt. Für die Ausübung kollektiver Nothilfe ist es allerdings erforderlich, dass der betroffene Staat sein Einverständnis dazu gibt bzw. ausdrücklich um die Unterstützung anderer Staaten ersucht.<sup>236</sup>

Doch auch wenn die oben genannten Voraussetzungen gegeben sind und eindeutig ein bewaffneter Angriff vorliegt, gilt die Befugnis zur individuellen wie kollektiven Selbstverteidigung für den angegriffenen Staat und seine Verbündeten nicht uneingeschränkt. Handeln ein oder mehrere Staaten gemäß Art. 51 UN-Charta, haben sie dabei den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.<sup>237</sup> Dies bedeutet, dass die eingesetzten Mittel keine drastische Wirkungsweise entfalten dürfen.<sup>238</sup> Eine Intervention unter Berufung auf das Recht auf Selbstverteidigung muss auf die Abwehr des bewaffneten Angriffs beschränkt bleiben. Eine Ausweitung der Selbsthilfe hin zu Vergeltungs- und Bestrafungsaktionen ist nicht akzeptabel.<sup>239</sup>

Darüber hinaus verpflichtet Art. 51 die Mitgliedstaaten, „Maßnahmen, die sie in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts“<sup>240</sup> treffen, „dem SR sofort

---

<sup>235</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 58-59.

<sup>236</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 86.

<sup>237</sup> Vgl. Randelzhofer, a.a.O., S. 619.

<sup>238</sup> Anm.: Zumindest dürfen die Maßnahmen keine drastischere Wirkung entfalten als der Angriff selbst. Problematisch ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass sich die NATO, die ebenfalls gemäß Art. 51 zum Eingreifen ermächtigt werden kann, im Rahmen der „flexible response“ das Recht des Einsatzes von Atomwaffen vorbehält (vgl. Graham, Thomas Jr./Mendelsohn, Jack: NATO's Nuclear Weapons Policy and the No-First-Use Option, in: The International Spectator Bd. 34 Nr. 4 (1999), S. 5).

<sup>239</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 59.

<sup>240</sup> UN-Charta, Art. 51.

anzuzeigen<sup>241</sup>“. Bei dieser Mitteilungspflicht handelt es sich jedoch nur um eine formelle Ordnungsvorschrift, deren Nichtbeachtung nicht zum Erlöschen des Selbstverteidigungsrechts führt.<sup>242</sup> Dagegen erlischt es automatisch, sobald der SR „die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat“<sup>243</sup>. Die Bestimmung macht die grundsätzlich subsidiäre Stellung deutlich, die die Selbstverteidigung im Rahmen des UN-SKS einnimmt.<sup>244</sup> Die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts ist in der Praxis somit möglicherweise nur von kurzer Dauer, wenn der SR seiner Verantwortung zur Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit schnell nachkommt. Ist dies aber nicht der Fall bzw. wird ein Vorgehen des SR von einem Ständigen Mitglied per Veto blockiert, kann das Selbstverteidigungsrecht zu einem Dauerzustand werden. Wird zudem das Fehlen einer satzungsgemäßen Verpflichtung des SR zum Eingreifen berücksichtigt, besteht die Gefahr, dass das allgemeine Gewaltverbot ausgehebelt wird. Die Verantwortung, dies zu verhindern, liegt allein bei den Mitgliedstaaten – allen voran den Ständigen Mitgliedern des SR.<sup>245</sup>

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Pflicht, die Selbstverteidigung einzustellen, sobald der SR die zur Friedenssicherung erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, für das völkergewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht als nicht gültig angesehen wird.<sup>246</sup> Insofern ist das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht, dessen Existenz in Bezug auf die Selbstverteidigung der *Internationale Gerichtshof* (IGH) 1986 anerkannt hat<sup>247</sup>, weiter gefasst.<sup>248</sup>

### 2.3.2 Recht auf präventive Selbstverteidigung?

Wie bereits gezeigt wurde, fasst die UN-Charta das Recht auf

<sup>241</sup> Ebd..

<sup>242</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 59.

<sup>243</sup> UN-Charta, Art. 51.

<sup>244</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 86.

<sup>245</sup> Vgl. Opitz, Kollektive Sicherheit in Volger, S. 309.

<sup>246</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 59.

<sup>247</sup> Anm.: In seinem sogenannten Nicaragua-Urteil bezieht sich der IGH ausdrücklich auf das Recht der „invocation of the right of collective self-defence in customary international law“. (vgl. Urteil des IGH: Nicaragua gegen die USA wegen militärischer und paramilitärischer Aktivitäten in und gegen Nicaragua, 27.06.1986, Para 230, unter:

[http://212.153.43.18/icjwww/icas/judgment/inus/inus\\_jjudgment/inus\\_jjudgment\\_19860627.pdf](http://212.153.43.18/icjwww/icas/judgment/inus/inus_jjudgment/inus_jjudgment_19860627.pdf)

(Stand: 23.03.2004)).

<sup>248</sup> Vgl. Wolfrum, Is There a Need to Reconsider International Law?, S. 28.

Selbstverteidigung sehr eng und knüpft es an bestimmte Voraussetzungen.<sup>249</sup> Franck zufolge haben in der Praxis jedoch auch andere völkerrechtliche Verletzungen, die unterhalb der Schwelle eines erfolgten bewaffneten Angriffs liegen, als Rechtfertigungsgrundlage für eine Selbstverteidigung im Rahmen des UN-SKS gedient. Zu ihnen zählt er auch den Anspruch von Staaten, einem unmittelbaren bewaffneten Angriff vorbeugen oder zuvor kommen zu dürfen.<sup>250</sup>

Ausgelöst durch den expliziten Verweis der USA auf ihr Recht zur Ausübung eines „preemptive strike“ in der *National Security Strategy* (NSS)<sup>251</sup> sowie die SR-Diskussionen im Vorfeld des III. Golfkriegs rückte erneut die Frage in den Mittelpunkt, ob ein präventiver Militäreinsatz im Falle einer Bedrohung durch einen Staat innerhalb eines SKS nicht doch möglich sei. Daher soll nun untersucht werden, ob sich eine präventive Selbstverteidigung mit den Bestimmungen der UN-Charta vereinbaren lässt bzw. ob die begrifflichen Unklarheiten, die aus Art. 51 folgen, eine derartige Interpretation zulassen.

Ausgangspunkt der Diskussion muss das Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 sein. Setzt man diese Verpflichtung in Verbindung mit Art. 51, so fällt auf, dass zwischen den beiden Bestimmungen eine Lücke klafft.<sup>252</sup> Der Begriff des „bewaffneten Angriffs“, auf den sich Art. 51 beruft, ist gegenüber der Formulierung in Art. 2 Abs. 4, die sich auf jede Form der „Anwendung von und Drohung mit Gewalt“ bezieht, wesentlich enger gefasst.<sup>253</sup> In der Literatur wird der bewaffnete Angriff daher als ein Spezialfall der Angriffshandlung angesehen, woraus folgt, dass nicht alle Angriffshandlungen das Selbstverteidigungsrecht eines Staates im Sinne von Art. 51 begründen können.<sup>254</sup> Vielmehr ergibt sich daraus, dass jeder Staat der verbotenen Gewaltanwendung eines anderen Staates nur mit nicht-militärischen Mitteln begegnen darf, so lange die Schwelle des bewaffneten Angriffs nicht

<sup>249</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 85-86.

<sup>250</sup> Vgl. Franck, *Recourse to Force*, S. 52.

<sup>251</sup> National Security Strategy (NSS) der USA, Vorwort und S. 6: “In the new world we have entered, the only path to peace and security is the path of action. (...) We will disrupt and destroy terrorist organizations by: (...) defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country; (...)”, 17.09.2002, unter: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> (Stand: 23.03.2004).

<sup>252</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 85.

<sup>253</sup> Vgl. Randelzhofer, a.a.O., S. 619.

<sup>254</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 85.

überschritten wurde. Dies schließt sogar ein, dass auch eine Drohung mit Gewalt von Seiten des betroffenen Staates ausbleiben muss. Das UN-SKS mutet den Staaten also zu, auf bewaffnete Selbstverteidigung so lange zu verzichten, bis ein bewaffneter Angriff erfolgt ist.<sup>255</sup>

Bothe argumentiert, dass sich die Verfasser der UN-Charta des Problems der Gewaltandrohung durchaus bewusst waren, wie dies auch in Art. 39 UN-Charta zum Ausdruck kommt. Da es das Ziel der UN-Charta ist, einzelstaatliche Gewaltanwendung im größtmöglichen Maß auszuschließen, wurde der Begriff der Bedrohung in der Ausnahme vom Gewaltverbot nach Art. 51 bewusst nicht erwähnt. Nur der SR soll die Möglichkeit haben, bei einer Bedrohung die Anwendung von Gewalt zu autorisieren.<sup>256</sup> Dies gestaltet zwar die grundlegende Idee eines SKS konsequent aus, dennoch kann das Ergebnis nicht als unbedenklich eingestuft werden. Gegenüber Staaten, die gegen das Gewaltverbot verstoßen, besteht folglich nur wenig effektiver Schutz, so lange diese nicht zum bewaffneten Angriff schreiten.<sup>257</sup>

Vor dem Hintergrund dieses Problems stellt sich nun die Frage, ob die Idee eines naturgegebenen Rechts auf Selbstverteidigung nicht eine breitere Auslegung des Begriffs „bewaffneter Angriff“ notwendig macht.<sup>258</sup> Eine eng gefasste Interpretation geht, wie oben angeführt, davon aus, dass ein bewaffneter Angriff nur vorliegt, wenn ein Staat in erheblichem Umfang und über längere Zeit militärische Gewalt gegen einen anderen Staat anwendet. Kurzfristige Grenzverletzungen und Scharmützel stellen demnach zwar Angriffshandlungen im Sinne der Aggressionsdefinition der UN-GV<sup>259</sup> und damit Verstöße gegen das Gewaltverbot des Art. 2 Abs. 4 dar, jedoch nicht bewaffnete Angriffe im Sinne des Art. 51.<sup>260</sup>

Zieht man die Wiener Konvention<sup>261</sup> über das Recht völkerrechtlicher Verträge heran, nach der laut Art. 31 die UN-Charta gemäß „der landläufigen Bedeutung,

<sup>255</sup> Vgl. Randelzhofer, a.a.O., S. 619.

<sup>256</sup> Vgl. Bothe, Michael: Der Irakkrieg und das Völkerrecht. Verstoß gegen die UN-Charta oder deren Weiterentwicklung?, in: Kubbig, Bernd W. (Hrsg.): Brandherd Irak. US-Hegemonieanspruch, die UNO und die Rolle Europas, Frankfurt/New York 2003, S. 157.

<sup>257</sup> Vgl. Randelzhofer, a.a.O., S. 620.

<sup>258</sup> Vgl. Bothe, a.a.O., S. 158.

<sup>259</sup> Vgl. A/RES/29/3314 (1974) Anhang, OP 3 (a).

<sup>260</sup> Vgl. Randelzhofer, a.a.O., S. 625-626.

<sup>261</sup> Anm.: Die Wiener Konvention ist eine Neufassung und Kodifikation des seit dem Wiener congress 1814/15 gewohnheitsrechtlich weiter entwickelten Diplomatenrechts.

die den Vertragsbestimmungen zugeschrieben wird“ ausgelegt werden muss, so ergibt sich auch daraus keine weiter gefasste Definition des Begriffs „bewaffneter Angriff“. Die herrschende und somit landläufige Meinung vertritt die Auffassung, ein bewaffneter Angriff sei im Allgemeinen eine offensive Militäroperation mit dem Ziel, einen Staat zu bezwingen. Dies legt nahe, dass ein bewaffneter Angriff eine tatsächliche militärische Handlung darstellt, die stärker sein muss als eine bloße Bedrohung.<sup>262</sup>

Allerdings existiert in der Literatur auch die Argumentation, eine Bedrohung könne so direkt und übermächtig sein, dass es dem Opfer nicht zuzumuten sei, so lange mit seiner Selbstverteidigung zu warten, bis der Angriff tatsächlich stattfindet.<sup>263</sup> Diesbezüglich wird auf den Caroline-Fall<sup>264</sup> aus dem Jahr 1841 verwiesen. Hier habe es sich um eine Militäraktion gegen einen unmittelbar bevorstehenden Angriff gehandelt, der „no choice of means, and no moment of deliberation“<sup>265</sup> ließ. In diesem Sinne wird vorwegnehmende (*anticipatory*) Selbstverteidigung verstanden, die unter dem Grundsatz der Notwendigkeit und Unmittelbarkeit als Teil des Völkergewohnheitsrechtes zwar umstritten, aber weitest gehend anerkannt ist – sogar im Hinblick auf die UN-Charta.<sup>266</sup>

Nach dieser – gegenwärtig weitesten – Auslegung vorbeugender Selbstverteidigung im gegenwärtigen Völkerrecht<sup>267</sup>, ist ein Verteidigungsschlag bereits dann möglich, wenn ein Angriff unmittelbar bevorsteht und sich dies objektiv belegen lässt. Allerdings stellt sich wiederum die Frage, wann ein Angriff unmittelbar bevor steht und inwiefern sich dies „objektiv“ darlegen lässt. Für diese begrenzte Erweiterung der Selbstverteidigung lässt sich unter Umständen sogar die Praxis des UN-SR heranziehen. Dieser hat beispielsweise 1967 nicht interveniert, als Israel gegen die aufmarschierenden ägyptischen und anderen Streitkräfte militärisch vorging, noch ehe die Truppen

<sup>262</sup> Vgl. Bothe, a.a.O., S. 156-157.

<sup>263</sup> Vgl. Bothe, a.a.O., S. 160; Randelzhofer, a.a.O., S. 632-633.

<sup>264</sup> Anm.: Das amerikanische Schiff „Caroline“ hatte Aufständische in Kanada mit Waffen versorgt. Als sie von britischen Streitkräften aufgebracht wurde, flüchtete sich die Mannschaft in amerikanische Gewässer. Die Briten jedoch folgten dem Schiff und zerstörten es auf amerikanischem Gebiet. (vgl. Wolfrum, *Is There a Need to Reconsider International Law?*, S. 30-31; Bothe, a.a.O., S. 160)

<sup>265</sup> Webster, Daniel: Letter of the US Secretary of State Daniel Webster to Henry S. Fox, Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary of Her Britanic Majesty vom 24.04.1841, unter: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/britian/br-1842d.htm#web1>. (Stand: 23.03.2004)

<sup>266</sup> Vgl. Bothe, a.a.O., S. 160.

<sup>267</sup> Vgl. ebd.; Randelzhofer, a.a.O., S. 632-633.

die israelische Grenze erreicht hatten.<sup>268</sup>

Einen wesentlichen Schritt weiter geht hingegen die Forderung nach einer präventiven (*pre-emptive*) Selbstverteidigung, die zudem ein anderes Ziel hat. Sie ist dazu bestimmt, eine sich gerade vollziehende Entwicklung im Keim zu ersticken, die nach Einschätzung eines potenziellen Opfers in der Zukunft zu einer objektiven Bedrohung oder einem Angriff führen und dann Maßnahmen der Selbstverteidigung rechtfertigen könnte.<sup>269</sup> Mit dem Verweis auf neue Waffensysteme, die Überraschungsangriffe leichter und wahrscheinlicher machen sowie ein höheres Vernichtungspotenzial besitzen, und das verdeckte Vorgehen von Aggressoren argumentieren die USA in ihrer NSS, die Schwelle für militärische Verteidigungsmaßnahmen müsse vorverlegt werden.<sup>270</sup>

Jedoch sprechen mehrere Gründe dagegen, das Selbstverteidigungsrecht in diesem Sinne auszuweiten. Der Verweis auf das „naturegegebene Recht“ zu individueller oder kollektiver Selbstverteidigung“ kann so verstanden werden, dass Art. 51 der UN-Charta nicht beabsichtigt, die volle Bandbreite des Rechts auf Selbstverteidigung des in Kapitel II 2.4.1 angesprochenen völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts abzudecken.<sup>271</sup> Das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 ist so konzipiert, dass es nur eine Reaktion auf eine erfolgte Verletzung der territorialen Integrität eines Staates erlaubt. Die nicht konkretisierte Möglichkeit eines Angriffs kann mit einem erfolgten Angriff nicht gleichgesetzt werden. Auf keinen Fall rechtfertigt sie die Verletzung der territorialen Integrität des Gegners, die mit der vorsorglichen Selbstverteidigung notwendigerweise einhergeht. Ein weiteres Argument gegen jede Form von vorsorglicher Selbstverteidigung besteht darin, dass im Falle einer Ausweitung des Selbstverteidigungsrechts im Sinne eines präventiven Eingreifens die Entscheidung über die Feststellung eines Angriffs aus dem SR herausgenommen wird. Damit wird die für die Friedenssicherung zentrale Institution innerhalb des UN-SKS geschwächt, wenn nicht gar obsolet. Das Gewaltverbot ist praktisch zur Disposition des jeweiligen Staates gestellt, und eine Entscheidung über den Zeitpunkt zur Ergreifung militärischer Maßnahmen

---

<sup>268</sup> Vgl. Wolfrum, Irak, S. 5-6.

<sup>269</sup> Vgl. Wolfrum, Is There a Need to Reconsider International Law?, S. 31.

<sup>270</sup> Vgl. Wolfrum, Irak, S. 5; NSS der USA, S. 15

<sup>271</sup> Vgl. Wolfrum, Is There a Need to Reconsider International Law?, S. 30.

beruht nur noch auf einer rein subjektiven Einschätzung des Staates, der Selbstverteidigung geltend macht.<sup>272</sup>

Die Erweiterung des Rechts auf vorbeugende Selbstverteidigung, wie sie die NSS vornimmt, ist innerhalb eines SKS damit nicht akzeptabel.<sup>273</sup> Hinzu kommt, dass die USA mit dem Anspruch auf vorsorgliche Selbstverteidigung für sich bis zu einem gewissen Grad in Anspruch nehmen, gegen Verbrecherstaaten generell vorzugehen – gestützt auf ihre hegemoniale Position. Dies ist mit den Grundprinzipien der UN-Charta und dem Wertesystem der Staatengemeinschaft, das auf der Gleichberechtigung aller Staaten beruht, unvereinbar.<sup>274</sup>

Bei allen Interpretationsspielräumen, die die UN-Charta zulässt, und den zweifellos vorhandenen Risiken, die ein Selbstverteidigungsrecht unterhalb der Schwelle eines bewaffneten Angriffs für Staaten darstellt, ist eine präventive Selbstverteidigung innerhalb des UN-SKS nach herrschender Meinung der Völkerrechtler verboten:

„Da das Selbstverteidigungsrecht des Art. 51 auf den Fall eines bewaffneten Angriffs beschränkt ist und weitere Ausnahmen vom Gewaltverbot des Art. 2 Abs. 4 für den einzelnen Staat nicht bestehen, bedeutet dies, dass jede Gewaltanwendung zur Durchsetzung eines bestehenden Rechts oder zu dem Zweck, einen anderen Staat von einem völkerrechtswidrigen Verhalten abzubringen, unzulässig ist.“<sup>275</sup>

Dies gilt auch für die militärische Reaktion auf andere Völkerrechtsverstöße wie die Nicht-Umsetzung von SR-Resolutionen. Darüber hinaus ist präventive Gewaltanwendung auch als Unterstützungsmaßnahme von Seiten anderer Staaten verboten.<sup>276</sup> Darüber hinaus ist eine weitere Interpretation der Norm der Selbstverteidigung auch in der internationalen Staatengemeinschaft nicht akzeptiert. Was allerdings internationale Anerkennung gefunden haben mag, ist die Tatsache, dass Selbstverteidigung auch durch einen Angriff von nichtstaatlichen Akteuren, zum Beispiel Terroristen, ausgelöst werden kann.<sup>277</sup> Diese Entwicklung reflektiert die wachsende Bedeutung von nichtstaatlichen

---

<sup>272</sup> Vgl. Wolfrum, Irak, S. 7-8.

<sup>273</sup> Vgl. Bothe, a.a.O., S. 161.

<sup>274</sup> Vgl. Wolfrum, Irak, S. 6.

<sup>275</sup> Randelzhofer, a.a.O., S., 623.

<sup>276</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 86.

<sup>277</sup> Vgl. dazu auch Kapitel V 2.2 dieser Arbeit.

Akteuren in internationalen Beziehungen.<sup>278</sup>

Abschließend lässt sich sagen, dass die Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta als verhältnismäßige Antwort auf einen tatsächlichen Angriff verstanden wird und jegliche Gewaltanwendung umfasst, die unter den gegebenen Umständen angemessen erscheint. Jede andere Schlussfolgerung würde die UN-Charta bedeutungslos machen.<sup>279</sup> Nicht eingeschränkt wird durch Art. 51 jedoch die Möglichkeit zur Gründung präventiver Verteidigungsbündnisse wie der NATO.<sup>280</sup>

### **Exkurs: Humanitäre Intervention**

Eine besondere Form militärischer Maßnahmen im Rahmen des SKS der UN stellen humanitäre Interventionen dar. Darunter versteht man das „militärische Eingreifen mit humanitärer Zielsetzung durch die Weltorganisation bzw. der von ihr beauftragten oder ermächtigten Mitgliedstaaten auf Grund einer Entscheidung des Sicherheitsrates“<sup>281</sup>. Sie findet ohne die Zustimmung des Staates, in den eingegriffen wird, statt und kann einzelstaatlich oder kollektiv ausgeführt werden. Bei der Wahl der Mittel muss stets der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. Auch darf die Intervention nicht länger als notwendig andauern.<sup>282</sup> Humanitäre Interventionen ohne UN-Mandat stellen der Charta zufolge einen Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 dar. In der Literatur werden sie allerdings als zulässig bezeichnet, wenn es um den Schutz fundamentaler Menschenrechte geht, auf die in diesem Kapitel noch eingegangen wird. Diese Ansicht stützt sich nicht zuletzt auf die Tatsache, dass ein eventuell notwendiges Eingreifen durch ein Ständiges Mitglied des SR per Veto blockiert werden kann.<sup>283</sup>

Doch auch bei humanitären Interventionen, die vom SR verantwortet werden, ist die Legitimität derartiger Aktionen umstritten. Eine eindeutige Rechtsgrundlage für humanitäre Interventionen findet sich in der UN-Charta nicht.<sup>284</sup> Die Charta bekräftigt zwar in Art. 55 „die allgemeine Achtung und

<sup>278</sup> Vgl. Wolfrum, *Is There a Need to Reconsider International Law?*, S. 75.

<sup>279</sup> Vgl. Bothe, a.a.O., S. 162.

<sup>280</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 86.

<sup>281</sup> Kaim, Markus: *Friedenssicherung und Völkerrecht*, Erfurt 2000, S. 59.

<sup>282</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 62, 65, 75.

<sup>283</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 65, 76.

<sup>284</sup> Vgl. ebd., S. 61.

Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle“<sup>285</sup>, sieht aber keine Bestimmungen zur Anwendung von Gewalt vor, um den Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte durchzusetzen.<sup>286</sup> Streng genommen steht das Konzept der humanitären Intervention sogar im Widerspruch zur UN-Charta, da es gegen das Souveränitätsprinzip und das daran anknüpfende Interventionsverbot in die inneren Angelegenheiten von Staaten nach Art. 2 Abs. 7 verstößt. Wie noch zu zeigen sein wird, präsentierte sich das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Souveränität und Schutz der Menschenrechte im Irak in voller Schärfe, da sich der SR im Verlauf des Konflikts erstmals mit der menschenrechtlichen Situation in einem Land befasst hat.<sup>287</sup>

Trotz der daraus resultierenden völkerrechtlichen Bedenken, die humanitäre Interventionen hervorrufen, darf das Nichteinmischungsprinzip nach Ansicht des ehemaligen Generalsekretärs (GS) der UN, Perez de Cuellar, nicht als „Schutzwall betrachtet werden, hinter dem massiv oder systematisch Verletzungen von Menschenrechten ungestraft begangen werden können“<sup>288</sup>. Die Schwierigkeit besteht in erster Linie darin zu bestimmen, in welchen Fällen ein Eingreifen der UN als berechtigt angesehen werden kann. Unterstützend kann hier das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (*International Court of Justice* – ICC) herangezogen werden. Art. 5 Abs. 1 zählt Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord zu den „schwersten Verbrechen (...), welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren“. Als solche werden Versklavung, Deportation, Folter, schwere Freiheitsberaubung und Rassendiskriminierung verstanden.<sup>289</sup> Derartige Verbrechen müssen von der Staatengemeinschaft demnach nicht hingenommen werden. Zu legitimen Interventionsgründen zählt die *International Law Association* bereits, wenn ein massiver Verlust von Menschenleben zu befürchten ist und wenig Hoffnung besteht, dass der Staat selbst die notwendigen Maßnahmen zur Besserung ergreift oder ergreifen kann.<sup>290</sup>

---

<sup>285</sup> UN-Charta, Art. 55 (c).

<sup>286</sup> Vgl. Franck, *Recourse to Force*, S. 136.

<sup>287</sup> Vgl. Opitz, *Das System der Vereinten Nationen*, S. 60.

<sup>288</sup> Perez de Cuellar, zitiert nach ebd..

<sup>289</sup> Vgl. Rome Statute of the International Criminal Court, Art. 5 Abs. 1 (a), (b), Art. 7 Abs. 1 (c), (d), (e), (f), (h), (j).

<sup>290</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 74-75.

Schließlich lassen sich auch aus der Praxis der UNO Schlüsse ziehen, ob und wann zum Schutz von Menschenrechten militärische Maßnahmen ergriffen werden können. In zahlreichen Übereinkommen wie der *International Bill of Human Rights* (1948) und der *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (1966) haben die UN-Mitgliedstaaten den Schutz der Menschenrechte zu einem zwingenden Recht für alle Staaten erhoben, das dem Recht der Nationalstaaten übergeordnet sind.<sup>291</sup> Die Menschenrechte wurden somit auf eine Stufe mit dem Gewaltverbot gestellt.<sup>292</sup> Zudem hat der SR immer wieder die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in Folge gravierender Menschenrechtsverletzungen wie Völkermord, Vertreibung, organisierter und systematischer Festnahmen, Vergewaltigung und der Verhinderung humanitärer Hilfe festgestellt sowie Maßnahmen bis hin zur Anwendung militärischen Zwangs – wie zum Beispiel in Somalia – beschlossen.<sup>293</sup> Vorgänge aber, die der SR als Friedensbedrohung qualifiziert, sind automatisch der staatlichen Zuständigkeit entzogen.<sup>294</sup> Somit handelt es sich bei einer humanitären Intervention nicht mehr um einen unzulässigen Eingriff in die inneren Angelegenheiten von Staaten, sondern um eine Maßnahme zur Wiederherstellung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit im Rahmen von Kapitel VII der UN-Charta.<sup>295</sup>

Allerdings wird in der Literatur auch die Ansicht vertreten, dass humanitäre Interventionen unter dem Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta zu subsumieren sind.<sup>296</sup> Als Argument wird angeführt, dass die GV in ihrer Aggressionsdefinition von 1974 Völkermord sowie die Unterdrückung des Selbstbestimmungsrechts der Völker als Aggression klassifiziert hat<sup>297</sup>, gegen die sich Staaten nach Art. 51 individuell und kollektiv zur Wehr setzen dürfen.<sup>298</sup>

Mit Verweis auf eine „humanitäre Intervention“ haben Staaten und Organisationen in der Vergangenheit unter verschiedenen Umständen Gewalt

---

<sup>291</sup> Vgl. Kaim, a.a.O., S. 60.

<sup>292</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 72.

<sup>293</sup> Vgl. Pape, Matthias: Humanitäre Intervention. Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen, Baden Baden 1997, S. 129-130.

<sup>294</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 202.

<sup>295</sup> Vgl. Kaim, a.a.O., S. 60-61.

<sup>296</sup> Vgl. Franck, Recourse to Force, S. 52.

<sup>297</sup> Vgl. A/RES/29/3314 (1974) Anhang, OP 7.

<sup>298</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 73.

angewandt.<sup>299</sup> Die Diskussionen über die völkerrechtliche Legitimität derartiger Maßnahmen, die militärische Einsätze mit humanitärer Zielsetzung oftmals hervorgerufen haben, machen deutlich, dass an dieser Stelle ein dringender Handlungsbedarf besteht, die Möglichkeiten und Grenzen des Menschenrechtsschutzes klar festzulegen.

#### **2.4 Der Weg durch die Hintertür: Das fiktive Kapitel VI<sup>1/2</sup>**

Eine Besonderheit des UN-SKS stellen die peace-keeping Missionen dar. Sie sind in der UN-Charta mit keinem Wort erwähnt, da sie ursprünglich nicht vorgesehen waren und vielmehr aus der Not heraus ins Leben gerufen wurden. Ursache dafür war die Blockadesituation im SR während des Kalten Krieges, die faktisch zur Handlungsunfähigkeit der UN bei Konflikten geführt hat, die die Interessen eines der beiden Lager tangierten. Die Mitgliedstaaten suchten daher nach Alternativinstrumenten im UN-SKS, um Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit begegnen zu können. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der von der GV verabschiedeten Resolution 5/377, besser bekannt unter dem Namen *Uniting for Peace*, zu. Verabschiedet am 3. November 1950, um ein sowjetisches Veto in der Korea-Krise zu umgehen<sup>300</sup>, besagt sie in OP 1, dass in einer akuten Krisensituation sowie bei Uneinstimmigkeit unter den Ständigen Mitgliedern des SR, in der der Rat seine Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit nicht wahrzunehmen vermag, die GV das Recht hat, den Mitgliedstaaten geeignete Empfehlungen für kollektive Maßnahmen zu unterbreiten, einschließlich des Gebrauchs bewaffneter Gewalt.<sup>301</sup> Allerdings ist die völkerrechtliche Legitimität dieser Resolution bis heute umstritten. Es wird argumentiert, dass die GV ihre Zuständigkeit über das ihr in der UN-Charta zugewiesene Maß hinaus ausgedehnt hat.<sup>302</sup>

Dennoch stellte die Resolution die Basis für die erste Aufstellung einer internationalen Notstandstruppe im Verlauf der Suez-Krise dar. Mit der Stationierung der ersten *United Nations Emergency Force* (UNEF I) im

<sup>299</sup> Anm.: Erinnert sei hier nur exemplarisch an den Kosovo-Einsatz der NATO 1999.

Vgl. Franck, a.a.O., S. 136.

<sup>300</sup> Vgl. Opitz, Das System der Vereinten Nationen, S. 53.

<sup>301</sup> Vgl. A/RES/5/377, OP 1.

<sup>302</sup> Vgl. Opitz, Das System der Vereinten Nationen, S. 53.

November 1956, autorisiert durch die GV<sup>303</sup>, schlug die Geburtsstunde der peace-keeping-Missionen. Der Auftrag der sogenannten 1. Generation von peace-keeping Missionen, die nach wie vor zum Einsatz kommen, beschränkt sich im Wesentlichen auf die Überwachung eines Waffenstillstands zwischen Staaten, wobei den Blauhelmen der Einsatz von Waffengewalt nur zur Selbstverteidigung gestattet ist.<sup>304</sup> Charakteristisch für diese klassischen peace-keeping Missionen ist zudem, dass sie auf der Grundlage von Konsens und Kooperation erfolgen. Dies entspricht den Bedingungen des Kapitel VI UN-Charta, in dem die Missionen der 1. Generation ihre legitime Basis finden. Will die UNO also Blauhelmtruppen entsenden, benötigt sie das Einverständnis der Streitparteien.<sup>305</sup> Auch stehen die Blauhelme in der Regel unter der operativen Leitung des GS. Damit wird die Unparteilichkeit der Truppen garantiert und der Einfluss der Mitgliedstaaten weitgehend neutralisiert. Im UN-Sekretariat wurde für die Planung und Durchführung von Friedensmissionen eine eigene Abteilung, das *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), geschaffen.<sup>306</sup> Von wenigen Ausnahmen wie UNIKOM abgesehen, sind an klassischen peace-keeping Missionen Truppen der Ständigen SR-Mitglieder nicht beteiligt. Die Blauhelme werden von bereitwilligen kleineren Staaten nach dem Prinzip der geographischen Ausgewogenheit zur Verfügung gestellt.<sup>307</sup>

Seit seiner Einführung erfuhr das Konzept der peace-keeping Operationen eine beachtliche Weiterentwicklung. Nachdem der SR die Initiative und Entscheidungsbefugnis über die Blauhelmmissionen im Laufe der Jahre stärker an sich gezogen hatte und mit dem Ende des Ost-West-Konflikts wieder handlungsfähig geworden war, entstanden die Peace-keeping Missionen der 2. Generation. Sie wurden nun auch bei innerstaatlichen Auseinandersetzungen entsandt und mit den Aufgaben der Friedenskonsolidierung betraut. Vor allem zivilpolizeiliche Aufgaben rückten bei diesen multifunktionalen Einsätzen in den

---

<sup>303</sup> Anm.: Art. 22 UN-Charta besagt: „Die Generalversammlung kann Nebenorgane einsetzen, soweit sie dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben für erforderlich hält.“ In Art. 33 Abs. 1 UN-Charta heißt es wiederum: „Die Parteien einer Streitigkeit, deren Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden, bemühen sich zunächst um eine Beilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, (...) oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl.“ In diesem Sinne wurde UNEF I als Organ der GV mit Aufgaben der friedlichen Streitbeilegung nach Kapitel VI, unter der Voraussetzung des dafür erforderlichen Konsens' der Streitparteien eingerichtet.

<sup>304</sup> Vgl. Opitz, Das System der Vereinten Nationen, S. 56-57.

<sup>305</sup> Vgl. Eisele, Manfred: Blauhelme als Krisenmanager, in: Schorlemer, a.a.O., S. 30-31.

<sup>306</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 120-121.

<sup>307</sup> Vgl. Opitz, Das System der Vereinten Nationen, S. 56-57.

Vordergrund.<sup>308</sup>

Im Verlauf der 90er-Jahre ging der SR sogar dazu über, den Missionen ein robustes Mandat unter Kapitel VII zu erteilen. Diese Missionen der 3. Generation waren somit für die Durchführung friedensschaffender Maßnahmen auch zum Einsatz militärischer Gewalt autorisiert und werden mit dem Begriff „robustes Peacekeeping“ charakterisiert.<sup>309</sup> Ihr Auftrag wird daher auch als *peace-enforcement* bezeichnet. Eine weitere Veränderung erfuhr das Konzept mit den peace-keeping Missionen der 4. Generation. Sie haben zum Ziel, in relevanten politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bereichen neue Strukturen zu schaffen und nach der Zerstörung einer staatlichen Ordnung ein tragfähiges Gemeinwesen aufzubauen sowie Wahlen zu überwachen, wie dies derzeit auch im Irak notwendig ist.<sup>310</sup>

Die Aufgaben von peace-keeping Missionen hat erstmals Boutros-Ghali 1992 in seiner *Agenda for Peace* in verschiedene Kategorien eingeteilt, die wiederum von Lakhdar Brahimi, Leiter des *Panel on United Nations Peace Operations*, näher spezifiziert wurden: Peace-making, peace-keeping und peace-building. Während peace-making auf sich entwickelnde Konflikte und deren Einhaltung abzielt, bedeutet peace-making „die Errichtung einer Präsenz der Vereinten Nationen vor Ort“<sup>311</sup> in Konfliktregionen mit vielen militärischen und zivilen Elementen.<sup>312</sup> Peace-building schließlich umfasst die Maßnahmen, die nach Beendigung der Konflikte zur Förderung von Strukturen geeignet sind, um den Frieden zu konsolidieren und so das Wiederaufflammen eines Konflikts zu verhindern. Zu ihnen werden unter anderem die Unterstützung bei der Abhaltung freier Wahlen und die Reintegration ehemaliger Kombattanten in die Gesellschaft gezählt.<sup>313</sup> Nach Ansicht Boutros-Ghalis stellen all diese Maßnahmen<sup>314</sup> einen in sich kohärenten Beitrag zur Sicherung des Friedens im Geiste der UN-Charta dar. Vorausgesetzt allerdings, sie haben die

<sup>308</sup> Vgl. Eisele, a.a.O., S. 32.

<sup>309</sup> Vgl. ebd., S. 33.

<sup>310</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 136-137.

<sup>311</sup> Boutros-Ghali, Boutros: *Agenda for Peace*, 17.06.1992, A/47/277, Para 20, unter: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> (Stand: 23.03.2004)

<sup>312</sup> Vgl. Brahimi, Lakhdar: *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, 21.08.2000, A/55/305, Para 12, unter: [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/) (Stand: 23.03.2004).

<sup>313</sup> Vgl. Boutros-Ghali, *Agenda for Peace*, Para 21; Brahimi, a.a.O., Para 13.

<sup>314</sup> Anm.: Boutros-Ghali zählt zu ihnen zudem die vorbeugende Diplomatie (*preventive diplomacy*), die das Ziel hat, der Entstehung von Streitigkeiten zwischen einzelnen Parteien vorzubeugen bzw. die Eskalation bestehender Streitigkeiten zu verhindern (vgl. Boutros-Ghali, *Agenda for Peace*, Para 20).

Unterstützung aller Mitgliedstaaten.<sup>315</sup>

Da eine Verankerung der peace-keeping Missionen in der UN-Charta fehlt, werden sie in der Literatur allgemein einem „fiktiven Kapitel VI<sup>1/2</sup>“<sup>316</sup> zugeordnet. Die Einordnung zwischen den Kapiteln VI und VII erfolgte deshalb, da sie unterhalb der Schwelle repressiver Zwangsmaßnahmen stehen und im Gegensatz zu Maßnahmen kollektiver Sicherheit nicht gegen den Willen der Betroffenen gerichtet sind. Andererseits überschreiten sie die Schwelle der friedlichen Streitbeilegung.<sup>317</sup> Im Zuge der zunehmenden Autorisierung von peace-keeping Missionen unter Kapitel VII UN-Charta wird hinsichtlich der Einordnung der Einsätze der 3. Generation zunehmend von Kapitel VI<sup>3/4</sup> gesprochen. Theoretisch zählen peace-keeping Missionen nicht zu den notwendigen Merkmalen eines SKS. Jedoch haben sie sich in der Praxis aufgrund der Tatsache, dass sie flexibler und mit weniger Risiken behaftet sind als andere in der UN-Charta vorgesehenen Instrumente, zu einem unverzichtbaren Element der kollektiven Sicherheit der UN entwickelt<sup>318</sup>, das auch während des Irak-Konflikts angewandt wurde.

### 3. Fazit

Die UN-Charta enthält nahezu alle relevanten Elemente eines SKS. Es besteht ein völkerrechtlicher Vertrag, der das Gewaltverbot und die Herrschaft des Rechts anerkennt. Militärische Gewaltanwendung ist im zwischenstaatlichen Bereich nur noch als gemeinsame Aktion der Staatengemeinschaft oder als rechtlich gestattete Selbstverteidigung erlaubt. Die UN-Mitglieder erklärten mit der Unterzeichnung der Charta ihre Bereitschaft zur kollektiven Verurteilung von Friedensbrechern im gemeinsamen Interesse und verpflichteten sich zur kollektiven Durchführung von Sanktionen. Dadurch sorgen die Mitglieder auch für das nötige Maß an Abschreckung. In Artikel 11 Abs. 1. und Art. 47 Abs. 1 findet sich zudem ein Verweis auf die für ein SKS erforderliche Voraussetzung der Abrüstung, allerdings nicht die Verpflichtung dazu.<sup>319</sup> Aufgrund der Achtung des Souveränitätsprinzips ist die UNO zudem eine echte inter-nationale

<sup>315</sup> Vgl. Boutros-Ghali, Agenda for Peace, Para 22.

<sup>316</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 114.

<sup>317</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 100.

<sup>318</sup> Anm.: In der Vergangenheit wurden über 50 peace-keeping Missionen installiert, von denen viele noch nicht abgeschlossen sind (vgl. Opitz, Das System der Vereinten Nationen, S. 54-55).

<sup>319</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 67.

Organisation.<sup>320</sup>

Darüber hinaus verfügt das SKS der UNO über einige nicht notwendige Merkmale. Dazu zählt die Verpflichtung zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten nach Kapitel VI der Charta. In der Praxis hat sich zudem die Möglichkeit zur Durchführung von peace-keeping Missionen zur Friedenssicherung etabliert. Schließlich verpflichtet Art. 1 Abs. 3 der Charta die UN-Mitglieder zur Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten.<sup>321</sup>

Das UN-SKS, dem mit 191 Mitgliedern nahezu alle derzeit existierenden Staaten dieser Erde angehören<sup>322</sup>, besitzt eine große globale Geschlossenheit und ist hinreichend institutionalisiert. Es besteht ein für die Verwaltung der Organisation zuständiges Sekretariat mit einem Generalsekretär an der Spitze, der „der höchste Verwaltungsbeamte der Organisation“<sup>323</sup> ist. Eine Generalversammlung bildet das organisatorische Zentrum der UNO und trägt dem Grundsatz der Gleichheit aller Mitglieder Rechnung. In diesem Organ sind alle Mitglieder nach dem Prinzip „one state, one vote“ gemäß Art. 9 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 18 Abs. 1 vertreten. Im UN-System hat die GV eine zentrale Stellung, die durch ein breites Spektrum ihrer Zuständigkeiten unterstrichen wird. Sie hat unter anderem die Befugnis, „alle Fragen und Angelegenheiten zu erörtern, die in den Rahmen dieser Charta fallen“<sup>324</sup> und kann sich insbesondere „mit den allgemeinen Grundsätzen der Zusammenarbeit zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einschließlich der Grundsätze für die Abrüstung und Rüstungsregelung befassen und in Bezug auf diese Grundsätze Empfehlungen“<sup>325</sup> geben. Allerdings erzeugen die Beschlüsse der GV keine völkerrechtlich bindende Wirkung und haben somit keinen Anspruch auf Befolgung durch die Mitgliedstaaten.<sup>326</sup>

Die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit trägt laut Art. 24 Abs. 1 der SR. Er ist die entscheidende und mächtigste Institution, da nur er gemäß Art. 39 die

<sup>320</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 257.

<sup>321</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 99-100.

<sup>322</sup> Vgl. Arnold, Hans: Schaden für die internationale Staatengemeinschaft – Der Irak, die USA und das Völkerrecht, in: Harenberg, Karl-Heinz/Fritzler, Marc (Hrsg.): No War. Krieg ist nicht die Lösung, Mr. Bush!, München 2003, S. 186.

<sup>323</sup> UN-Charta, Art. 97.

<sup>324</sup> UN-Charta, Art. 10.

<sup>325</sup> UN-Charta, Art. 11 Abs. 1.

<sup>326</sup> Vgl. Gareis/Varwick, S. 49.

Rechtswidrigkeit des Verhaltens eines mutmaßlichen Aggressors feststellen kann und die zu ergreifenden Maßnahmen festlegt. Zudem sind allein seine Beschlüsse für alle Mitgliedstaaten bindend. Bei der Wahrnehmung seiner Verantwortung verleiht ihm die Charta weit reichende Kompetenzen. Die Stellung des SR im UN-SKS sowie die Schwierigkeiten, die aus seiner Zusammensetzung und seinem Entscheidungsmodus für die UNO resultieren, werden im IV. Kapitel dieser Arbeit ausführlich dargestellt. An dieser Stelle soll jedoch darauf hingewiesen werden, dass vor allem das Vetorecht der fünf Ständigen Mitglieder eine Gefahr für die Funktionsfähigkeit des UN-SKS darstellt.

Problematisch ist auch die Tatsache, dass es keine Definition des Begriffs der Aggression gibt, an die der SR gebunden wäre. Er hat damit einen sehr weiten Ermessensspielraum hinsichtlich der Bestimmung des Tatbestands der Aggression wie auch des Aggressors. Dies birgt die Gefahr der Willkür bei Entscheidungen der SR-Mitglieder. Auch dass es keine Verpflichtung des SR zum Einschreiten gibt, ist eine Schwäche des UN-SKS.<sup>327</sup> Interpretationsspielräume, die sich negativ auf das UN-SKS auswirken können, lässt auch Art. 51 zu. Die Ungenauigkeit wesentlicher Begriffe wie „bewaffneter Angriff“ eröffnet den Staaten die Möglichkeit, dieses Recht sehr weit auszulegen.

Aufgrund der vielen erfüllten Kriterien eines SKS – vor allem der notwendigen Hauptmerkmale – lässt sich sagen, dass es sich bei der UNO um ein SKS handelt.<sup>328</sup> Jedoch ist es kein reines SKS<sup>329</sup>, da mit dem SR eine Institution geschaffen wurde, die das Prinzip der souveränen Gleichheit aller Staaten aushebelt. Darüber hinaus weist die Charta in Kernbereichen Schwächen auf, die die Funktionsfähigkeit des Systems ernsthaft gefährden können.

---

<sup>327</sup> Vgl. Opitz, Kollektive Sicherheit in Volger, S. 309.

<sup>328</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 100.

<sup>329</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 11; Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 43.

# Arbeitspapiere

zu Problemen  
der Internationalen Politik  
und der Entwicklungsländerforschung



---

## III. Das UN-System während des Irak-Konflikts 1990-2003

### 1. Die Bedrohung des Weltfriedens durch den Irak

Eine Bedrohung geht von einem Staat für andere Staaten dann aus, wenn der gegnerische Akteur sowohl über ausreichende militärische Fähigkeiten verfügt als auch die politische Absicht hegt, diese Waffen anzuwenden.<sup>330</sup> Beides traf für den Irak zu, wie in diesem Kapitel zu zeigen sein wird.

Hussein ließ nach der Machtübernahme 1979 keinen Zweifel an seinem Expansionsdrang. Er erklärte, der Irak müsse ein weltpolitisches Gewicht wie die UdSSR oder China anstreben. Um dies zu erreichen, rüstete der Irak seit den 70er-Jahren systematisch auf. Das Rüstungsprogramm und die völlige Vernachlässigung des zivilen ökonomischen Sektors hatten dem Irak jedoch Auslandsschulden in Höhe von insgesamt 80 Milliarden US-Dollar eingebracht. Den jährlichen Öleinnahmen von 13 Milliarden US-Dollar standen 22 Milliarden US-Dollar Importausgaben gegenüber.<sup>331</sup> Die Rückzahlung der Kredite war umso schwerer zu leisten, als selbst die arabischen Bruderstaaten nicht bereit waren, neue Kredite für die Wiederherstellung der Wirtschaft nach dem iranisch-irakischen Krieg zu geben. Notwendig war daher entweder eine Reduzierung der Militärausgaben, was aber Hussein von seinem ehrgeizigen Ziel entfernt hätte, oder die Erschließung neuer Einnahmequellen. Hussein entschied sich für letzteres.<sup>332</sup>

#### 1.1 Aggression gegen Kuwait

Husseins Ansicht nach war der Irak stellvertretend für alle arabischen Länder

---

<sup>330</sup> Vgl. Kubbig, Bernd W.: Risiko versus Bedrohung – Eine Begriffsbestimmung, in: Ders. (Hrsg.), a.a.O., S. 34.

<sup>331</sup> Vgl. Schulz, Jörn: Die USA, Europa und der Irak, in: Osten Sacken, Thomas von der/Fatah, Arras (Hrsg.): Saddam Husseins letztes Gefecht? Der lange Weg in den III. Golfkrieg, Hamburg 2002, S. 182.

<sup>332</sup> Vgl. Bacevich, Andrew J./Inbar, Efraim (Hrsg.): The Gulf War of 1991 Reconsidered, London 2003, S. 13

gegen Iran in den Krieg gezogen. Daher forderte er von den Bruderstaaten Entschädigung, wobei dem irakischen Staatsoberhaupt das kleine Scheichtum Kuwait wegen seiner reichen Ölvorkommen und geringen militärischen Kapazitäten als besonders geeignetes Ziel erschien – auch im Hinblick auf einen militärischen Angriff, sollte Kuwait den Forderungen nicht nachkommen.<sup>333</sup>

Im Juli 1990 spitzte sich die Auseinandersetzung zwischen der kuwaitischen Führung, die Husseins Drängen nicht nachkam, und dem Irak zu. Hussein erklärte, dass Kuwaits Weigerung, dem Irak die Schulden zu erlassen, den „Diebstahl“ irakischen Öls von Rumaila aufzugeben und dem Irak zusätzliche Hilfe bereit zu stellen, mit einer „militärischen Aggression“ gegen den Irak gleichzusetzen sei und rief Kuwait dazu auf, unverzüglich Konzessionen an Bagdad zu machen. Auch drohte Hussein mit Gewalt: „If words fail to afford us protection, we will have no choice but to resort to effective action to put things right and ensure the restitution of our rights.“<sup>334</sup> Gleichzeitig machten die irakischen Truppen entlang der kuwaitischen Grenze mobil. Es war offensichtlich, dass sie sich auf einen Angriff vorbereiteten.<sup>335</sup>

Dieser erfolgte am 2. August 1990. Der Irak marschierte mit 130 000 Soldaten in Kuwait ein und besetzte in nur sieben Stunden das Scheichtum. Die Gegenwehr der Kuwaitis war sehr gering, zumal ihnen nur 22 000 Söldner zur Verfügung standen. Sechs Tage später erklärte die Regierung in Bagdad die Annexion des Golfstaates und seine Eingliederung als weitere Provinz in die Arabische Republik Irak.<sup>336</sup> Iraks Invasion und die Annexion von Kuwait im August 1990 stellte eine unüblich klare Verletzung fundamentaler Prinzipien der UN-Charta dar. Irak hatte den Konflikt nicht gemäß seiner Pflicht aus Art. 2 Abs. 3 UN-Charta mit friedlichen Mitteln gelöst, sondern das Land militärisch überfallen und damit Weltfrieden und internationale Sicherheit bedroht. Insofern stellte die Invasion Kuwaits eine Aggression und damit eine Verletzung des Gewaltverbots gemäß Art. 2 Abs. 4 UN-Charta dar.<sup>337</sup>

---

<sup>333</sup> Vgl. ebd., S. 13.

<sup>334</sup> Saddam Hussein am 17.07.1990, zitiert nach ebd., S. 15.

<sup>335</sup> Vgl. Bacevich/Inbar, S. 15.

<sup>336</sup> Vgl. Weiler, a.a.O., S. 17.

<sup>337</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 1.

## 1.2 Das Waffenprogramm des Irak

Durch die Waffengeschäfte mit Staaten des Ostens wie des Westens hatte sich der Irak 1979 an die Spitze der weltweiten Rüstungsimporteure gesetzt. Bis 1987 wurden Waffen im Wert von 43,2 Millionen Dollar gekauft. Trotz der Verluste während des I. Golfkriegs besaß Hussein zu Beginn des Irak-Konflikts ein starkes, bestens ausgerüstetes Militär. 1990 umfasste das irakische Militär eine Truppenstärke von einer Million Soldaten. Ihnen standen 5500 Panzer, 6000 gepanzerte Fahrzeuge und 3500 Geschütze zur Verfügung – mehr als die Armeen Syriens, des Iran und der Golfmonarchien gemeinsam aufbieten konnten. Zudem besaß der Irak zum Zeitpunkt des Einmarsches in Kuwait sowjetische Scud-B Raketen. Nach Schätzung des *International Institute for Strategic Studies* gab der Irak 22,7 Prozent seines Bruttosozialproduktes für militärische Zwecke aus.<sup>338</sup>

Hussein hatte sich bei der systematischen Aufrüstung aber nicht nur auf konventionelle Waffen beschränkt. Seit Anfang der 60er-Jahre verfügte der Irak über ein Nuklearprogramm, das vorwiegend mit französischer und sowjetischer Unterstützung aufgebaut und durch sowjetische Brennstofflieferungen aufrechterhalten worden war.<sup>339</sup> Zwar hatte der Irak bereits 1970 den atomaren Nichtverbreitungsvertrag unterzeichnet und sich damit verpflichtet, seine Nuklearanlagen regelmäßig durch die *International Atomic Energy Agency* (IAEA) kontrollieren zu lassen, doch wurde die irakische Vertragstreue stark bezweifelt. Welche Bedrohung tatsächlich vom Irak ausging, ahnte allerdings die israelische Regierung bereits 1981. Kurz vor der endgültigen Fertigstellung des für Forschungszwecke eindeutig überdimensionierten und mit französischer Hilfe errichteten Reaktors Osirak bombardierten israelische Kampfflieger die Anlage und warfen das Nuklearprogramm des Irak vermutlich um Jahre zurück.<sup>340</sup>

Wie weit das Atomwaffenprogramm des Irak fortgeschritten war, erfuhr die Weltöffentlichkeit allerdings erst 1996, als die IAEA berichtete, die irakische Regierung habe 1988 mit der Fertigstellung einer ersten Atombombe im Jahr

---

<sup>338</sup> Vgl. Schulz, a.a.O., S. 181.

<sup>339</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 70.

<sup>340</sup> Vgl. Oliver Meier: Die Aktivitäten im Atomwaffenbereich, in: Kubbig, a.a.O., S. 38-44, S. 39

1991 gerechnet.<sup>341</sup> Bis zum Ausbruch des II. Golfkriegs hatte der Irak mindestens zehn Milliarden US-Dollar in sein laufendes Nuklearwaffenprogramm investiert.<sup>342</sup>

In den 80er-Jahren wurde bekannt, dass der Irak im großen Stil chemische Kampfstoffe – vorwiegend Senfgas, Tabun, Sarin, CS und VX – produziert hatte. Der wiederholte Einsatz chemischer Kampfstoffe während des I. Golfkriegs und - 1988 sowie 1989 – gegen die eigene kurdische Bevölkerung, machte deutlich, dass der Irak nicht nur über das relevante Wissen zur Herstellung dieser Waffen verfügte, sondern dass Saddam Hussein auch die nötige Skrupellosigkeit besaß, diese Kampfstoffe einzusetzen.<sup>343</sup>

Als eigentliche Gefahr aber wurde von der internationalen Gemeinschaft das Biowaffenprogramm des Irak angesehen. Zugleich war dies die größte Unbekannte. Aufwendige Nachforschungen ergaben, dass ein erstes Biowaffenprogramm des Irak 1978 eingestellt und 1985 erneut aufgenommen worden war.<sup>344</sup> Doch erst die Unterlagen, die UNSCOM 1995 nach der Flucht von Hussein Kamil, Husseins Schwiegersohn und Leiter des irakischen Waffenprogramms, vorlagen, offenbarten Ausmaß und Entwicklungsstand des irakischen Biologiewaffenprogramms. Demnach waren große Mengen an Boutulin Toxin und Aflatoxin hergestellt worden. Zudem hatte der Irak im November 1990 rund 190 Bomben und Scud-Raketen mit biologischen Kampfstoffen gefüllt. 25 dieser Raketen waren auf Städte in Israel und Saudi-Arabien gerichtet.<sup>345</sup>

Das umfangreiche Waffenarsenal des Irak stellte in Kombination mit Husseins Aggressivität und Expansionsdrang eine Bedrohung vor allem für die Nachbarstaaten des Irak dar. Die Annahme, dass der Irak über A-, B- und C-Waffen verfügte, bekam spätestens nach dem 11. September 2001 eine weitere Dimension. Sollte der Irak Verbindungen zum internationalen Terrorismusnetzwerk haben, waren diese Waffen nach Ansicht der USA auch

---

<sup>341</sup> Vgl. First consolidated Report of the Director General of the International Atomic Energy Agency under Paragraph 16 of resolution 1051 (1996), 11.04.1996, S/1996/261, Para 15, unter: [www.iaea.org/worldatom/Programmes/ActionTeam/chronology.html](http://www.iaea.org/worldatom/Programmes/ActionTeam/chronology.html). (Stand: 23.03.2004)

<sup>342</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 72.

<sup>343</sup> Vgl. ebd., S. 67.

<sup>344</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 68.

<sup>345</sup> Vgl. UNSCOM: Final Report to the UN Security Council, 25. 01.1999, S/1999/94, unter: [www.un.org/Depts/unscom/s.99-94.htm](http://www.un.org/Depts/unscom/s.99-94.htm) (Stand.: 23.03.2004), Para 37 und Executive Summary; Schuler, Thomas: Politik und Sicherheit, in: Vereinte Nationen Bd. 44 Heft 3 (1996), S. 115.

eine Bedrohung für sie selbst.<sup>346</sup>

## 2. Sanktionen gegen den Irak

### 2.1 Aufbau des Sanktionsregimes

Als der Irak am 2. August 1990 das Scheichtum Kuwait besetzte, hatte die irakische Regierung nicht erwartet, dass die UNO zu Ungunsten des Irak intervenieren würden.<sup>347</sup> Jedoch wurde der SR auf Antrag der USA<sup>348</sup> bereits elf Stunden nach dem Überfall tätig und verurteilte in Resolution 660 einstimmig<sup>349</sup> die irakische Invasion als einen Bruch des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.<sup>350</sup> Die Opposition gegen die Aggression des Irak war umfassend und schloss selbst die Arabische Liga, deren Anstrengungen zur Konfliktlösung gemäß Resolution 660 ausdrücklich vom SR erwünscht waren<sup>351</sup>, und die Organisation der Islamischen Konferenz ein.<sup>352</sup> Resolution 660 forderte zudem den sofortigen und bedingungslosen Rückzug der irakischen Truppen aus Kuwait sowie die Aufnahme direkter Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien.<sup>353</sup>

Nie zuvor in der Geschichte der UNO stand die Staatengemeinschaft zudem derart geschlossen hinter der Ergreifung kollektiver Zwangsmaßnahmen. Nur vier Tage nach dem Einmarsch griff der SR auf die härtesten Maßnahmen unterhalb der Schwelle zur militärischen Gewalt innerhalb des UN-SKS zurück. Resolution 661, verabschiedet am 6. August 1990 unter Kapitel VII der UN-Charta, verhängte umfassende wirtschaftliche Sanktionen gegen den Irak: ein Handelsverbot, ein Öl- und Waffenembargo, das Einfrieren des irakischen Staatsvermögens sowie ein Verbot aller finanziellen Transaktionen. Ausgenommen von diesen Bestimmungen waren vorerst nur Medikamente. Zudem wurde ein Sanktionsausschuss zur Überwachung der Implementierung

<sup>346</sup> Vgl. Wolfrum, Irak, S. 3.

<sup>347</sup> Vgl. Musallam, Ali Mussalam: *The Iraqi Invasion of Kuwait*. Saddam Hussein, His State and International Power Politics, London 1996, S. 95-96.

<sup>348</sup> Vgl. Heinz/Philipp/Wolfrum, a.a.O., S. 123.

<sup>349</sup> Anm.: Mit Ausnahme des Jemen, der an der Abstimmung nicht teilgenommen hatte, stimmten neben den fünf Ständigen Mitgliedern auch die damaligen nichtständigen Mitglieder des SR - Kuba, Äthiopien, die Elfenbeinküste, Finnland, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Zaire und Rumänien für die Annahme der Resolution 660.

<sup>350</sup> Anm.: In Resolution 660 hält der SR in der Präambel ausdrücklich fest: "Acting under Articles 39 and 40 of the Charter of the United Nations" und erklärt in OP 1: "Condemns the Iraqi invasion of Kuwait".

<sup>351</sup> Anm.: Resolution 660 besagt in OP3: "supports all efforts in this regard, and especially those of the League of Arab States". In den Folgeentscheidungen findet sich dieser Verweis nicht mehr.

<sup>352</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 39.

<sup>353</sup> Vgl. S/RES/660 (1990), OP 2-3.

der Sanktionen eingesetzt, der sich aus Vertretern der Länder im SR zusammensetzte.<sup>354</sup> Damit sollte Hussein deutlich gemacht werden, dass die internationale Gemeinschaft die Annexion eines Mitgliedstaates nicht hinnehmen und gegebenenfalls auch härtere Maßnahmen ergreifen werde, sollte der Irak nicht einlenken.<sup>355</sup> Bereits einige Wochen später hatten alle wichtigen Handelspartner die Bestimmungen der Sanktionen umgesetzt.<sup>356</sup>

Resolution 661 sah allerdings keine Vorkehrungen zur Durchsetzung der verhängten Zwangsmaßnahmen vor.<sup>357</sup> Daher gab es zunächst Unstimmigkeiten hinsichtlich ihrer Umsetzung. Resolution 661 verbot zwar jeglichen Export und Import in den Irak, jedoch war nicht festgelegt worden, wie Schiffen, die im Verdacht standen, das Embargo zu brechen, beizukommen sei.<sup>358</sup> Großbritannien und die USA waren der Überzeugung, sie wären auch befugt, Schiffe aufzuhalten, und gaben bekannt, dass sie ihre in die Region entsandten Schiffe gegen vermeintliche Embargobrecher im Persischen Golf, im Golf von Oman und im Roten Meer einsetzen würden. Die Regierungen in London und Washington betrachteten das Anhalten und die an Bord erfolgte Kontrolle von Fracht und Bestimmungsort als vom Recht auf kollektive Selbstverteidigung gedeckt, nachdem sie zuvor von der kuwaitischen Exilregierung um militärische Unterstützung gebeten worden waren. Diese Operationen stießen jedoch nicht nur beim Irak, sondern auch bei anderen Mitgliedstaaten, allen voran Frankreich und der UdSSR, auf Widerstand. Sie sahen darin eine echte Seeblockade zur gewaltsamen Durchsetzung nicht-militärischer Sanktionen, für die es einer weiteren Resolution des SR bedurft hätte. Eine Ansicht, die der damalige UN-Generalsekretär Perez de Cuellar teilte<sup>359</sup> und die auch in der Literatur herrschende Meinung ist.<sup>360</sup> Sowohl Frankreich als auch die UdSSR befürchteten, ein vorschnelles Handeln der USA und Großbritanniens könnte die Autorität der UN untergraben und die Suche nach einer politischen Lösung des Konflikts vorzeitig unmöglich

---

<sup>354</sup> Vgl. S/RES/661 (1990), OP 3-4, 6.

<sup>355</sup> David E. Reuter: UN Sanctions against Iraq, in: Cortright/Lopez, Economic Sanctions, S. 122.

<sup>356</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 51-52.

<sup>357</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 117.

<sup>358</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 52.

<sup>359</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 117.

<sup>360</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 117.

machen.<sup>361</sup>

Dennoch wurde zur Herstellung der Rechtssicherheit am 25. August 1990 Resolution 665 verabschiedet, die die Seestreitkräfte bevollmächtigte, verdächtige Schiffe anzuhalten und zu durchsuchen. Sie erging fast einstimmig, jedoch enthielten sich Kuba und der Jemen. Darüber hinaus ersuchte der SR alle Staaten, „in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen den in Ziffer 1 erwähnten Staaten die erforderliche Unterstützung zu gewähren“<sup>362</sup>. An die an der Operation beteiligten Nationen erging die Aufforderung, ihre Maßnahmen zu koordinieren und dabei nach Bedarf auf den Generalstabsausschuss zurückzugreifen sowie dem SR und dem durch Resolution 661 geschaffenen Sanktionsausschuss Berichte über ihre Aktivitäten vorzulegen.<sup>363</sup>

Resolution 665 bedeutete nicht nur die endgültige Isolierung Saddam Husseins, sondern stellte auch die Solidarität innerhalb des SR eindrucksvoll unter Beweis. Ferner war die EntschlieÙung der Auftakt für eine umfangreiche Kontroll- und Überwachungsoperation, an der neben Kriegsschiffen aus den USA und westeuropäischen Staaten auch Marineeinheiten aus Kanada, Australien und Argentinien teilnahmen. Trotz eines fehlenden gemeinsamen Oberbefehls verlief die Koordinierung der nationalen Verbände sehr gut. Bis zum Ausbruch der Kampfhandlungen am 17. Januar 1991 wurden über 60 Schiffe zur Kursänderung gezwungen, weil sie mit ihrer Fracht bei Anlaufen des Bestimmungshafens das Embargo verletzt hätten.<sup>364</sup>

Einen Monat später bezog der Rat mit Resolution 670 den Lufttransport in die Durchsetzung der Sanktionen ein. Der Beschluss verpflichtete die Staaten, nur jenen Flügen die Start- und Überflugserlaubnis für ihr Territorium zu bewilligen, die nicht in Widerspruch zu den bisherigen Sanktionen standen. Ausgenommen waren Maschinen mit medizinischen Gütern an Bord.<sup>365</sup> Mit dem Erlass von Resolution 670 hatte der SR alle Blockademittel ausgeschöpft.

---

<sup>361</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 53.

<sup>362</sup> S/RES/665 (1990), OP 3.

<sup>363</sup> Vgl. ebd., OP 4.

<sup>364</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 118.

<sup>365</sup> Vgl. S/RES/670 (1990), OP 2-4.

## 2.2 Wendepunkt im Sanktionsverlauf

Einen Wendepunkt im Sanktionsverlauf markierte die Verabschiedung der Resolution 687 am 3. April 1991.<sup>366</sup> Die „Mutter aller Resolutionen“<sup>367</sup>, wie Resolution 687 aufgrund ihrer Länge und Komplexität auch genannt wird, legte fest, dass ein Waffenstillstand zwischen dem Irak und Kuwait sowie den mit ihm kooperierenden Staaten nach dem Ausbruch der Kampfhandlungen am 17. Januar 1991 in Kraft trete, wenn der Irak die darin enthaltenen Verpflichtungen akzeptiere.<sup>368</sup> Die Resolution veränderte die Zielrichtung der verhängten nicht-militärischen Zwangsmaßnahmen völlig: Nachdem der Irak mit dem vollständigen Rückzug seiner Truppen aus Kuwait am 27. Februar 1991 die ursprüngliche Forderung des SR aus Resolution 660 erfüllt hatte, stellte Resolution 687 nun fest, dass die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch die in der Vergangenheit vom Irak gezeigte Neigung und Bereitschaft zum Friedensbruch, gepaart mit der militärischen Kapazität zur kriegerischen Aggression, weiter bestünde, solange der Irak nicht abgerüstet sei<sup>369</sup>. Waren die Sanktionen anfangs dazu bestimmt, den Irak aus Kuwait herauszudrängen, wurden sie nun aufrechterhalten, um den Irak zur vollständigen Einhaltung der formulierten Verpflichtungen zu zwingen und eine erneute Aufrüstung des Irak zu verhindern.<sup>370</sup>

Indem aber der SR dazu überging, auch „vorbeugende Regelungen zur Verhinderung zukünftiger Friedensbedrohungen auf der Grundlage von Kapitel VII zu erlassen und die Befugnisse des Kapitels VII zur Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen einzusetzen“<sup>371</sup>, hat das Gremium sowohl den Begriff der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als

---

<sup>366</sup> Anm.: Der Verabschiedung war die Annahme der Resolution 686 vom 2. März 1991 durch den Irak vorausgegangen. Sie Bedingungen fest, die der Irak zunächst erfüllen sollte, bevor ein Waffenstillstandsabkommen in Kraft treten könne. Unter anderem wurde der Irak verpflichtet, alle zwölf bis dato verabschiedeten Resolutionen zu akzeptieren, der Zahlung von Reparationen zuzustimmen, alle Kriegsgefangenen zu entlassen und kuwaitisches Eigentum zurückzugeben. (vgl.: S/RES/686 (1991), OP 2-3) Husseins Position war durch die Präsenz westlicher Soldaten im Irak ausreichend geschwächt, um ihm breite Zugeständnisse abverlangen zu können.

<sup>367</sup> Bei ihrer Annahme durch den SR am 3. April 1991 war die Resolution 687 mit 26 PPs und 34 OPs, die in neun Bereiche gegliedert wurden, die längste und komplizierteste, was ihr den Beinamen eintrug (vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 42). In der Literatur werden die umfassenden Verpflichtungen bisweilen auch mit denen des Friedensvertrages von Versailles verglichen (vgl. Bauer, a.a.O., S. 121).

<sup>368</sup> Vgl. S/RES/687 (1991), OP 33.

<sup>369</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 200; S/RES/687 (1991), Präambel Paragraph (PP) 8, 14, 23, 25.

<sup>370</sup> Vgl. Valkysers, Martin: *Der Einsatz von Sanktionen als außen- und sicherheitspolitisches Instrument in der postkonfrontativen Periode*, München 1999, S. 95-96 und Graham-Brown, *Sanctioning Saddam*, S. 57.

<sup>371</sup> Bauer, a.a.O., S. 199.

auch – aufgrund des Art. 24 in Verbindung mit Art. 39 UN-Charta – seine funktionelle Zuständigkeit maßgeblich erweitert. Um nicht nur bei der kurzfristigen Wiederherstellung der internationalen Sicherheit, sondern auch als langfristig planende Ordnungsmacht zukünftige Bedrohungen für Weltfrieden und internationale Sicherheit verhindern zu können, dehnte der SR den Anwendungsbereich des Kapitel VII aus. Weit über die Wiederherstellung des *status quo ante bellum* hinaus sollten die angeführten Maßnahmen weitere Friedensbrüche bereits im Vorfeld verhindern.<sup>372</sup> Resolution 687 stellt daher eine heikle Gratwanderung zwischen Rechtsanwendung und Rechtsanmaßung des SR dar.<sup>373</sup>

Dies wiegt umso schwerer, als die in Resolution 687 enthaltenen Verpflichtungen, die die irakische Regierung zu erfüllen hatte, äußerst umfassend waren. Der Irak sollte unter anderem Kuwaits territoriale Integrität sowie die Grenze zu Kuwait entsprechend einer Vereinbarung zwischen den beiden Staaten aus dem Jahr 1963 anerkennen. Desweiteren sah Resolution 687 die Heimführung aller Kuwaitis und anderer Nationalitäten vor, die Rückgabe gestohlenen Eigentums an Kuwait sowie die Verpflichtung des Irak, sich am internationalen Terrorismus weder aktiv zu beteiligen noch ihn zu unterstützen. Schließlich sollte der Irak die Kriegsschuld für den entstandenen Schaden anerkennen und einem Ausgleichsfond unter UNO-Verwaltung zustimmen. Zudem bestimmte OP 16 der Resolution, dass der Irak auch für die entstandenen Umweltschäden und die Zerstörung natürlicher Ressourcen zu haften habe.<sup>374</sup> Damit gingen die Reparationsforderungen an den Irak über den internationalen Standard hinaus, der bisher nur die Verantwortung für Personen- und Vermögensschäden vorsah.<sup>375</sup>

Zur Milderung der Folgen der Sanktionen für die Zivilbevölkerung erfuhr das Sanktionsregime auch Änderungen im humanitären Bereich. Neben Medikamenten durften nun Nahrungsmittel nach einfacher Notifikation des Sanktionsausschusses in den Irak eingeführt werden. Es wurde außerdem eine

---

<sup>372</sup> Vgl. ebd., S. 199-202.

<sup>373</sup> Vgl. Graefrath, Bernhard: Die Vereinten Nationen im Übergang – Die Gratwanderung des Sicherheitsrates zwischen Rechtsanwendung und Rechtsanmaßung, in: Hüfner, Klaus (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen. Die Weltorganisation zwischen Krise und Erneuerung, Opladen 1994, S. 43.

<sup>374</sup> Vgl. S/RES/ 687 (1991), OP 2, 5, 15, 16, 18,30, 32.

<sup>375</sup> Vgl. Heinz/Philipp/Wolfrum, a.a.O., S. 128.

Möglichkeit geschaffen, nach dem Ermessen des Sanktionsausschusses humanitäre Güter sowie Güter zur Deckung ziviler Grundbedürfnisse zu genehmigen.<sup>376</sup> Wie sich herausstellen sollte, waren die Maßnahmen jedoch nicht ausreichend, um die irakische Bevölkerung vor Krankheit und Hunger zu schützen.

Kernpunkt der Forderungen aus Resolution 687 war die Auflage zur Abrüstung. Bevor die Bestimmungen im Einzelnen erläutert werden, sei darauf hingewiesen, dass Resolution 687 dazu diene, die militärischen Kapazitäten auf ein zur Selbstverteidigung notwendiges Maß zu minimieren, und nicht zum Ziel hatte, den Irak vollständig zu entwaffnen. Irak die Möglichkeit zur Selbstverteidigung zu nehmen, wäre nicht mit den Prinzipien der UN-Charta vereinbar gewesen und hätte die territoriale Integrität des Landes aufs Spiel gesetzt.<sup>377</sup>

Das militärische Arsenal des Irak wurde von den SR-Mitgliedern jedoch auch nach dem II. Golfkrieg als weit über das zur Selbstverteidigung notwendige Maß hinausgehend eingeschätzt.<sup>378</sup> Daher wurde der Irak aufgefordert, innerhalb von 15 Tagen einen vollständigen Bericht über Standorte, Mengen und Arten seiner Waffen abzugeben und der Zerstörung seiner nuklearen, chemischen und biologischen sowie aller ballistischen Waffen von mehr als 150 Kilometern Reichweite mitsamt des dazugehörigen Materials unter internationaler Überwachung zuzustimmen. In diesem Zusammenhang verlangte der SR von der irakischen Regierung zudem, ihr Waffenprogramm der dauerhaften Kontrolle eines UN-Überwachungsprogramms zu unterstellen. Eine Kommission, die spätere UNSCOM, sollte die biologischen, chemischen und ballistischen Waffensysteme sowohl auf der Grundlage einer Selbstauskunft der irakischen Regierung als auch aufgrund eigener Nachforschungen überprüfen. Ferner wurden dem Irak der Besitz, die Entwicklung und der Erwerb atomarer Waffen und spaltbaren Materials untersagt und der Direktor der IAEA ersucht,

---

<sup>376</sup> Vgl. S/RES/687 (1991), OP 20.

<sup>377</sup> Vgl. Johnstone, Ian: *Aftermath of The Gulf War. An Assessment of UN Action*, Boulder 1994, S. 21-22.

<sup>378</sup> Anm.: Im Gegensatz zu den Verlusten, die "Desert Storm" den konventionellen Waffen sowie den Streitkräften des Irak zufügte, waren – entgegen anderslautender Aussagen von General Schwarzkopf, wonach über die Hälfte von Iraks Anlagen zur Produktion von Massenvernichtungswaffen durch Luftschläge neutralisiert werden konnten – nur wenig des irakischen A-, B- und C-Waffenprogramms sowie der Einrichtungen zu dessen Herstellung zerstört worden (vgl. Deaver, Michael V.: *Disarming Iraq. Monitoring Power and Resistance*, Westport 2001, S. 43).

Inspektionen durchzuführen und einen Plan für die Zerstörung des atomaren Programms zu erarbeiten.<sup>379</sup>

Doch nicht nur die Zielrichtung der Sanktionen hatte sich damit verändert. Auch die Prämissen, die erfüllt sein mussten, bevor über die Aufhebung des Wirtschaftsembargos überhaupt erst einmal beraten werden sollte, verschärfte der SR in Resolution 687 maßgeblich: Eine Bestimmung, die für den Irak weit reichende Konsequenzen hatte und für die weiteren Verlauf des Konflikts von entscheidender Bedeutung war, wurde vom SR in OP 21 getroffen: Anhand „the policies and practises of the Government of Iraq, including the implementation of all relevant resolutions of the Council, for the purpose of deterring whether to reduce or lift the prohibitions referred to therein“<sup>380</sup> sollten die geltenden Sanktionsbestimmungen alle 60 Tage überprüft werden. Damit war die Lockerung der Sanktionen untrennbar mit der Erfüllung aller eingegangener Verpflichtungen verknüpft, allen voran der Forderung nach einer vollständigen Abrüstung im Bereich der Massenvernichtungswaffen sowie einer umfassenden Zerstörung der ballistischen Waffen.<sup>381</sup> Diese Regelung war ausschlaggebend dafür, dass die Sanktionen nie gelockert oder gar aufgehoben werden konnten. Erst nach dem Sturz Saddam Husseins im Frühjahr 2003 wurden die Wirtschaftssanktionen am 22. Mai desselben Jahres mit Verabschiedung der Resolution 1483 beendet. Einzig das Waffenembargo ist noch in Kraft.<sup>382</sup>

### **3. Die Ermächtigung zu militärischer Gewalt**

#### **3.1 II. Golfkrieg**

Nachdem der SR in Resolution 660 die irakische Invasion in Kuwait bereits als Bruch des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gemäß Art. 39 verurteilt hatte, setzte er dem Irak mit der Resolution 678 am 29. November 1990 eine Frist bis zum 15. Januar 1991, um sich aus Kuwait zurückzuziehen. Nach Ablauf dieses Datums sollte die Anwendung von militärischer Gewalt zur Befreiung Kuwaits legitimiert sein.<sup>383</sup> Konkret besagt die Resolution:

„ermächtigt die Mitgliedstaaten, die mit der Regierung Kuwaits kooperieren, für den Fall, daß

<sup>379</sup> Vgl. S/RES/687 (1991), 8, 9 (a), (b) (i), 12, 13.

<sup>380</sup> S/RES/687 (1991), OP 21

<sup>381</sup> Vgl. Sponeck, Hans von/Zumach, Andreas: Irak. Chronik eines gewollten Krieges. Wie die Weltöffentlichkeit manipuliert und das Völkerrecht gebrochen wird, Köln 2003, S. 39-41.

<sup>382</sup> Vgl. S/RES/1483 (2003), OP 10.

<sup>383</sup> Vgl. S/RES/678 (1990), OP 1, 2.

Irak die (...) Resolutionen 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.“<sup>384</sup>

Gegen Resolution 678 stimmten nur zwei Mitglieder des SR: Kuba und der Jemen<sup>385</sup>.

Da der Irak seine Truppen nicht aus Kuwait zurückgezogen hatte, begann in der Nacht zum 17. Januar 1991 der militärische Einsatz der in Saudi-Arabien stationierten multinationalen Streitkräfte unter dem Oberbefehl der USA. An der Militäroperation „*Desert Storm*“ nahmen 30 Nationen – darunter auch Ägypten und Saudi-Arabien – mit über 700 000 Soldaten teil. Die USA allein stellten 540 000 Mann.<sup>386</sup>

Während allgemein anerkannt ist, dass Resolution 678 eine Art von Mandat des SR zur Anwendung von militärischer Gewalt gegen den Irak durch die Mitgliedstaaten darstellt<sup>387</sup>, ist die rechtliche Einordnung der Maßnahmen des SR und der multinationalen Streitmacht im II. Golfkrieg umstritten. Unklar ist insbesondere die völkerrechtliche Basis der Resolution 678. Handelte es sich dabei um militärische Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 in Verbindung mit Art. 39 UN-Charta, deren Durchführung gemäß Art. 48 auf die Mitgliedstaaten delegiert wurde? Oder diente die Resolution vielmehr dazu, eine Maßnahme der kollektiven Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta zu legitimieren? Der SR selbst verwies zwar auf Kapitel VII, vermied es aber, sich im Wortlaut auf einzelne Artikel der UN-Charta festzulegen.<sup>388</sup>

Die Kernfrage ist also, ob der SR die Anwendung aller notwendigen Mittel im Namen der UN autorisiert hat oder ob die UN ihr Einverständnis zu einer Operation gegeben haben, die auf dem Recht der Selbstverteidigung basierte. In beiden Fällen gibt es Gründe, die dafür sprechen, wobei in der Literatur geteilte Meinungen zu finden sind. Ausgangspunkt der Diskussion ist jeweils die fehlende Implementierung von Art. 43, der den Abschluss von

---

<sup>384</sup> S/RES/678 (1990), OP. 2.

<sup>385</sup> Anm.: Jemen kritisierte, dass die Formulierungen der Resolution 678 zu viele Unklarheiten hinsichtlich des Ziels, der Legitimitätsgrundlage und der die Militäraktionen durchführenden Staaten ließen (vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 74).

<sup>386</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 42; Bauer, a.a.O., S. 120.

<sup>387</sup> Vgl. Sarooshi, a.a.O., S. 175.

<sup>388</sup> Vgl. Heinz/Phillip/Wolfrum, a.a.O., S. 126.

Sonderabkommen zur Durchführung militärischer Maßnahmen und damit die Verfügung der UN über eine eigene Streitmacht vorsieht. Vertreter der These, Resolution 678 habe ihre rechtliche Basis in Art. 51, argumentieren, dass die Streitkräfte der Alliierten keine UN-Streitmacht im Sinne des UN-SKS darstellten. Die Aktion habe unter US-Kommando gestanden und sei zudem nicht von der UNO finanziert worden.<sup>389</sup>

Auf diese Weise wird zwar das Problem der fehlenden UN-Kontrolle über die militärischen Maßnahmen der Golfkriegsalliierten gelöst. Die Kampfhandlungen sind demnach als Akt der kollektiven Selbstverteidigung zu verstehen, der zwar mit Billigung, jedoch ohne jede Beteiligung durch den SR stattgefunden hat und deshalb den UN auch nicht zugerechnet werden kann. Allerdings ist diese Sichtweise leicht zu entkräften. So besteht beispielsweise nicht die Notwendigkeit eines SR-Mandats zur Ausübung von individueller oder kollektiver Selbstverteidigung. Es ist daher nicht logisch, eine Ermächtigung zur kollektiven Selbstverteidigung zu geben, wenn deren Voraussetzungen unzweifelhaft vorliegen. Daran knüpft ein weiteres Problem in dieser Frage an: Laut UN-Charta ist Art. 51 nur so lange anwendbar, bis der SR die erforderlichen Mittel zur Erhaltung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit ergriffen hat. Zu klären ist also, ob der SR diese Maßnahmen getroffen hat. Mit Verweis auf die umfassenden Sanktionen, die er seit August 1990 verhängt hat, muss die Antwort – unabhängig vom Erfolg der Maßnahmen – positiv beantwortet werden. Damit aber ist nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 51 das Recht der Mitgliedstaaten zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung erloschen.<sup>390</sup> Allerdings beharrten die USA und Großbritannien darauf, dass das naturgegebene Recht der Selbstverteidigung auch nach der Verhängung der Sanktionen angewendet werden dürfe<sup>391</sup>, was – wie im Folgenden noch zu zeigen sein wird – den UN in vielerlei Hinsicht Probleme bereitete.

Jedoch kann die Militäraktion am Golf 1991 aufgrund der fehlenden UN-Streitmacht auch nicht als eine unmittelbar vom SR durchgeführte Maßnahme

---

<sup>389</sup> Vgl. Sarooshi, a.a.O., S. 176.

<sup>390</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 171-173.

<sup>391</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 69-70.

verstanden werden.<sup>392</sup> Sie ist aber als Aktion im ausdrücklichen Auftrag der UN und damit auch als Maßnahme der UN zu sehen. Zum einen besteht für den SR die Möglichkeit, Mitgliedstaaten mit der Durchführung von SR-Beschlüssen zu beauftragen, zum anderen erfordert Art. 42 nicht, dass militärische Zwangsmaßnahmen unter der Kontrolle der UN stehen müssen. Zudem enthält Resolution 678 in OP 3 eine Verpflichtung aller Staaten, die militärischen Aktionen zu unterstützen. Insofern es sich dabei nur um Maßnahmen der kollektiven Selbstverteidigung gehandelt hätte, hätte der SR in der Resolution ausdrücklich erwähnen müssen, dass die Autorisierung der Gewaltanwendung sich darauf beschränkt.<sup>393</sup> Die Formulierung „requests all states to provide appropriate support“ lässt sich auch deswegen mit Art. 51 schwer vereinbaren, da es keine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Teilnahme an Aktionen der kollektiven Selbstverteidigung gibt. Außerdem wird angeführt, die Bezugnahme auf die Wiederherstellung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit nehme den Wortlaut des Art. 42 auf, nicht den des Art. 51.<sup>394</sup> Und schließlich spricht auch das von der Charta antizipierte Verhältnis von kollektiver Sicherheit und Selbstverteidigung dagegen, Resolution 678 dem Art. 51 zuzuordnen.<sup>395</sup>

Die konzertierte Aktion der Golfkriegsalliierten gegen den Irak deckt sich zwar nicht mit dem klassischen Anwendungsfall einer militärischen Zwangsmaßnahme<sup>396</sup> im Rahmen des UN-SKS, kommt ihm aber am nächsten. Die durch Resolution 678 autorisierte Operation „Desert Storm“ zielte auf die Rückgängigmachung einer völkerrechtswidrigen Aggression gegen ein Mitglied der UNO durch eine multinationale Streitmacht unter Anwendung militärischer Mittel.<sup>397</sup>

Zu Recht wurde jedoch auf das Problem hingewiesen, dass die Operation unter US-Kommando und nicht unter UN-Flagge durchgeführt worden war. Denn damit gab die UNO hinsichtlich der Mittel, Verfahrensweisen und auch in Bezug

---

<sup>392</sup> Vgl. Heinz/Philipp/Wolfrum, a.a.O., S. 126.

<sup>393</sup> Vgl. Sarooshi, a.a.O., S. 175.

<sup>394</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 172.

<sup>395</sup> Vgl. Heinz/Phillip/Wolfrum, a.a.O., S. 126.

<sup>396</sup> Anm.: Boutros-Ghali hat in seiner Agenda for Peace daher darauf hingewiesen, dass „der Sicherheitsrat (...) bisher noch keinen Gebrauch von den stärksten dieser Zwangsmaßnahmen gemacht [hat], nämlich dem in Artikel 42 vorgesehenen Vorgehen mit militärischer Gewalt. In der Situation zwischen Irak und Kuwait hat es der Rat vorgezogen, Mitgliedstaaten zu ermächtigen, in seinem Namen Maßnahmen zu ergreifen“ (Boutros-Ghali, Agenda for Peace, Para 42).

<sup>397</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 165.

auf die Beendigung der Militäreinsätze das Heft vollständig aus der Hand.<sup>398</sup> Nach der Verabschiedung der Kriegsresolution 678 hat sich die UNO für mehr als zwei Monate von der weltpolitischen Bühne verabschiedet. Da den USA und ihren Verbündeten ein Blankoscheck erteilt worden war, alles weitere nach ihren Vorstellungen zu erledigen, hatte die Organisation lediglich die Funktion, der Militäraktion „den dekorativen Rahmen zu geben“<sup>399</sup>. In den Augen des damaligen UN-Generalsekretärs Perez de Cuellar bedeutete Resolution 678 daher auch eine Niederlage für die UN.<sup>400</sup>

### 3.2 Mission beendet?

Nachdem sich am 27. Februar 1991 alle irakischen Truppen aus Kuwait zurückgezogen hatten, stimmten die USA einen Tag später der Einstellung aller Kampfhandlungen zu. Mit Verabschiedung der Resolution 687 am 3. April 1991 und ihrer darauf folgenden Annahme durch den Irak war der Krieg auch offiziell beendet. Doch erlosch damit auch das Mandat des SR zur Anwendung von Gewalt, das er mit Resolution 678 erteilt hatte? Diese Frage ist insofern von großer Bedeutung, als vor allem die USA und Großbritannien Resolution 678 wiederholt als Legitimitätsgrundlage für militärische Aktionen nach dem II. Golfkrieg – unter anderem für den III. Golfkrieg<sup>401</sup> – anführten, während andere Mitglieder des SR dies ablehnten.<sup>402</sup>

Auch in der Literatur gibt es diesbezüglich zwei geteilte Meinungen. So ist Adam Roberts der Ansicht, dass „the argument that past Security Council resolutions to provide a continuing, or revived, authority to use force, in a different situation and (...) years after they were passed may seem tortuous, but an examination of their terms suggests that it has substance“<sup>403</sup>. Sein Schlüsselargument ist, dass Resolution 678 die UN-Mitglieder nicht nur ersuchte, Kuwait zu befreien, sondern ganz allgemein dazu, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region wiederherzustellen. Dieses Ziel wurde in den Resolutionen 686 und 687 bekräftigt, wobei erstere die

<sup>398</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 75.

<sup>399</sup> Weiler, a.a.O., S. 55.

<sup>400</sup> Vgl. Paech, Norman: Die Rolle der UNO und des Sicherheitsrates im Irakkonflikt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 24-25 (2003) S. 36.

<sup>401</sup> Vgl. Franck, Thomas M.: What Happens Now? The United Nations After Iraq, in: American Journal of International Law Bd. 97 Heft 3 (2003), S. 613.

<sup>402</sup> Vgl. Johnstone, a.a.O., S. 39.

<sup>403</sup> Roberts, Adam: Law and the Use of Force After Iraq, in: Survival Bd. 45 Heft 2 (2003), S. 40.

Autorisierung zur Anwendung von Gewalt ausdrücklich bekräftigte<sup>404</sup> und letztere genaue Bedingungen für einen Waffenstillstand, vor allem hinsichtlich der Abrüstung des Irak, festlegte.<sup>405</sup> Die Waffenstillstandsresolution habe nicht allein dazu gedient, den *status quo ante bellum* wiederherzustellen, sondern sei mit ihren Forderungen einen maßgeblichen Schritt weiter gegangen.<sup>406</sup>

In den Folgejahren stellten zahlreiche weitere Resolutionen des SR fest, dass der Irak seinen Waffenstillstandsverpflichtungen nicht nachgekommen ist. So verurteilte der SR in Resolution 707 vom 15. August 1991 die Verletzung der Bestimmungen aus Resolution 687 durch den Irak und stellte explizit fest, dass die Voraussetzung für den Waffenstillstand gemäß 687 nicht erfüllt wurde.<sup>407</sup> Resolution 1205 vom 5. November 1998 wies erneut darauf hin, dass der Irak „in flagrant violation“ zu den Waffenstillstandsverpflichtungen gehandelt habe.<sup>408</sup>

Hinsichtlich der sich daran anknüpfenden Frage, ob die Verletzung bestimmter Waffenstillstandsbestimmungen eine allgemeine Rechtfertigung für eine mögliche Anwendung von Gewalt gegen den Rechtsbrecher darstellen kann, werden von den Befürwortern eines fortgesetzten Mandats zur Gewaltausübung die Regelungen der Haager Landfriedenskonferenz von 1907 herangezogen. Demnach gibt jede ernsthafte Verletzung des Waffenstillstands von einer der Parteien der anderen Partei das Recht, diese anzuprangern und im dringenden Fall sogar, die Feindseligkeiten unverzüglich wieder aufzunehmen.<sup>409</sup> Im Fall des Irak sei es zudem legitim, die Entscheidung darüber den Mitgliedstaaten zu überlassen, da diese auch – gestützt auf die im November gefällte Entscheidung des SR – im Januar den Krieg gegen den Irak beschlossen hätten. Der SR selbst habe vor Beginn der Kampfhandlungen keine weitere

<sup>404</sup> Anm.: Resolution 686 verweist in der Präambel auf den zu militärischen Maßnahmen ermächtigenden OP 2 der Resolution 678 und bestimmt in OP 1: „Affirms that all twelve resolutions noted above continue to have full force and effect.“

<sup>405</sup> Vgl. S/RES/687 (1991).

<sup>406</sup> Vgl. Thaft IV, William H./Buchwald, Todd F.: Preemption, Iraq and International Law, in: American Journal of International Law Bd. 97 Heft 3 (2003), S. 559.

<sup>407</sup> Anm.: In OP 1 der Resolution 707 verurteilt der SR „Iraq’s serious violation of a number of its obligations under section C of resolution 687 (1991) and of its undertakings to cooperate with the Special Commission and the International Atomic Energy Agency, which constitutes a material breach of the relevant provisions of that resolution which established a cease-fire and provided the conditions essential to the resoration of peace and security in the region“.

<sup>408</sup> Anm.: In Resolution 1205, OP 1, beschloss der SR: „Condemns the decision by Iraq of 31 October 1998 to cease cooperation with the Special Commission as a flagrant violation of resolution 687 (1991) and other relevant resolutions.“

<sup>409</sup> Vgl. Roberts, a.a.O, S. 42.

Resolution verabschiedet, die festgestellt hätte, dass der Irak die ihm gegebene letzte Möglichkeit, sich aus Kuwait zurückzuziehen, nicht wahrgenommen habe. Somit würde auch bei einem Bruch der Waffenstillstandsverpflichtungen, zumal wenn vom SR als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ausdrücklich festgestellt, die Verantwortung über die Anwendung von Gewalt den Mitgliedstaaten übergeben, die daraufhin im Einklang mit Resolution 678 handeln könnten.<sup>410</sup>

Gemäß dieser Argumentation wäre also die Beibehaltung des Waffenstillstands unmittelbar an die Erfüllung der Forderungen der Resolution 687 geknüpft; und ein „material breach of resolution 687“ würde in der Folge die Autorisierung zur Anwendung von Gewalt durch die Mitgliedstaaten nach Resolution 678 wieder beleben.<sup>411</sup> Um diese These zu stützen, wird ferner angeführt, dass nur eine ausdrückliche Zurückweisung der Resolution 678 in einer Folgeresolution den Alliierten das Mandat zur unilateralen Militäraktion entzogen hätte.<sup>412</sup> Da dies nicht geschehen sei, bleibe die Resolution in Kraft. Die Annahme einer bestehenden Kontinuität des Mandats sei somit plausibel.<sup>413</sup>

Diese Schlussfolgerungen werden von den Gegnern eines fortgesetzten Mandats wie dem Völkerrechtsexperten Thomas Franck vehement abgelehnt. Resolution 678 habe lediglich dazu gedient, die Anwendung von Gewalt für die Befreiung Kuwaits zu autorisieren. Die Entschließung sei der Höhepunkt einer Reihe von Resolutionen des SR gewesen, die alle den Angriff auf Kuwait verurteilt, einen unverzüglichen Rückzug gefordert und dem Irak nicht-militärische Sanktionen auferlegt hatten, bis Kuwaits Souveränität wiederhergestellt ist, sowie die irakische Annexion Kuwaits für nichtig erklärt hatten. Nur für den Fall, dass sich die getroffenen nicht-militärischen Maßnahmen als unzulänglich erweisen würden, habe der SR in Resolution 678 die Anwendung von „all necessary means“ autorisiert. Dass die Autorisierung von Zwangsmaßnahmen sich auch auf die Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region bezieht, beinhalte kein fortgesetztes Mandat für eine militärische Aktion gegen den Irak, die in das

---

<sup>410</sup> Vgl. Thaft IV/Buchwald, a.a.O., S. 558-559.

<sup>411</sup> Vgl. Franck, *What Happens Now?*, S. 613.

<sup>412</sup> Vgl. Johnstone, a.a.O., S. 41.

<sup>413</sup> Vgl. Roberts, a.a.O., S. 43.

Ermessen einiger Staaten oder einer Koalition der Willigen gestellt sei. George Bush sen. habe dies anerkannt, als er erklärte, das amerikanische Militär sei aufgrund der fehlenden Autorisierung<sup>414</sup> durch den SR nicht bis nach Bagdad vorgerückt.<sup>415</sup>

Gänzlich erloschen sei das Mandat zur Gewaltanwendung durch die UN-Mitgliedstaaten mit Verabschiedung der Waffenstillstandsresolution 687. Dafür spricht, dass in dieser Entschließung – anders als in Resolution 686 – kein Hinweis darauf gegeben wird, dass das Mandat zur Ausübung militärischer Gewalt gemäß Resolution 678 seine Gültigkeit behält.<sup>416</sup> Hinzu kommt, dass die Waffenstillstandsvereinbarungen gemäß Resolution 687 zwischen der UNO und dem Irak und nicht unilateral zwischen einzelnen Mitgliedern und dem Irak getroffen wurden. Bei einer Verletzung der Verpflichtungen muss sowohl die Feststellung darüber als auch die Entscheidung über zu ergreifende Maßnahmen „by the collective security process of the Organization“<sup>417</sup> getroffen werden.

Gestützt wird diese Sichtweise durch die Prämissen, die einem funktionsfähigen SKS zugrunde liegen. Außer im Fall der Selbstverteidigung entscheidet in einem SKS allein eine damit beauftragte Institution – in diesem Fall der SR – über die Anwendung von Gewalt im jeweiligen Fall. Idealerweise soll diese Gewalt als kollektive Zwangsmaßnahme ausgeführt werden und nicht von einzelnen Mitgliedern mit vitalen Interessen in einem speziellen Fall. Um dies in Bezug auf den Irak sicher zu stellen, beschloss der SR in Resolution 687 auch „to remain seized of the matter and to take such further steps as may be required for the implementation of the present resolution and to secure peace

---

<sup>414</sup> Anm.: Allerdings ist fraglich, ob dies der einzige Grund für die Zurückhaltung Bushs war. Denn kurz vor Kriegsende war der US-Präsident von seinem russischen Kollegen Michael Gorbatschow angerufen und gewarnt worden. Der sowjetische Staatschef befürchtete, dass der Irak in religiöse Kantone, die sich gegenseitig bekämpfen würden, zerfalle, wenn Hussein entmachtet werde. Seine Sorge galt vor allem einem Übergreifen der religiös motivierten Konflikte in das damals noch zur UdSSR gehörende Gebiet zwischen dem Schwarzen Meer, dem Kaspischen Meer und dem Aralsee (vgl. Konzelmann, Gerhard: *Insch'Allah. Der Kampf um Glaube und Öl*, München 2003, S. 219). Dafür, dass die USA ursprünglich durchaus vor hatten, bis nach Bagdad zu marschieren, spricht auch die Aussage des Oberbefehlshabers Norman Schwarzkopf, der durchblicken ließ, dass man dazu vorbereitet und in der Lage gewesen wäre (vgl. Peach, *Die Rolle der UNO im Irakkonflikt*, S. 36).

<sup>415</sup> Vgl. Franck, *What Happens Now?*, S. 612.

<sup>416</sup> Vgl. Sarooshi, a.a.O., S. 182.

<sup>417</sup> Franck, *What Happens Now?*, S. 613.

and security in the area“<sup>418</sup>. Ein auf die Zukunft ausgerichtetes Mandat des SR, das Mitgliedstaaten gestattet, Streitkräfte nach ihrem Ermessen zu mobilisieren – zudem in Abwesenheit eines akuten bewaffneten Angriffs – würde eine ausnahmslose Einschränkung des Gewaltverbots nach Art. 2 Abs. 4 UN-Charta bedeuten.<sup>419</sup>

Die herrschende Meinung schließt sich dieser Argumentation an und betrachtet das Mandat zur Anwendung von Gewalt nach Resolution 678 als erloschen.<sup>420</sup> Die Verabschiedung des formalen Waffenstillstands durch den SR gemäß Resolution 687 und ihre spätere Anerkennung durch die irakische Regierung hat die Übertragung der Befugnisse durch den SR an die Mitgliedstaaten, die militärischen Maßnahmen auszuführen, beendet.<sup>421</sup> Eine erneute militärische Aktion gegen den Irak kann nur durch den SR ausgelöst werden.<sup>422</sup> In dieser Arbeit wird mit Blick auf die Voraussetzungen für ein funktionsfähiges SKS die Auffassung geteilt, dass es kein weiterführendes Mandat nach Resolution 678 gibt, auch wenn – wie im folgenden Kapitel zu zeigen sein wird – sogar ein UN-Generalsekretär eine Aussage in Richtung einer weiter bestehenden Autorisierung durch den SR gemacht hat.

## 4. Friedenssichernde Maßnahmen

### 4.1 Peace-keeping-Missionen

In der Waffenstillstandsresolution 687 war der Irak verpflichtet worden, eine entmilitarisierte Zone entlang der Grenze zu Kuwait zu akzeptieren. Indem der Irak Resolution 687 anerkannte, stimmte er auch den Plänen für die Aufstellung einer peace-keeping Mission unter UN-Kommando zu, womit die völkerrechtliche Legitimität dieser friedenssichernden Maßnahme sichergestellt war. Der SR übernahm selbst die Garantie dieser Grenze und beauftragte den GS, einen Plan für die Aufstellung einer UN-Beobachtertruppe auszuarbeiten.<sup>423</sup> Nachdem dieser am 5. April 1991 dem SR vorgelegt worden war, beschloss der Rat vier Tage später mit Resolution 689 die Aufstellung und

<sup>418</sup> S/RES/687 (1991), OP 34.

<sup>419</sup> Vgl. Franck, *What Happens Now?*, S. 612-613.

<sup>420</sup> Vgl. Paech, *Die Rolle der UNO im Irakkonflikt*, S. 39.

<sup>421</sup> Vgl. Sarooshi, a.a.O., S. 182.

<sup>422</sup> Vgl. Wolfrum, *Irak*, S. 5.

<sup>423</sup> Vgl. S/RES/687 (1991), OP 5.

Entsendung von UNIKOM und legte die näheren Bestimmungen für die Mission fest. Zudem wurde festgelegt, dass die Modalitäten der Mission alle sechs Monaten überprüft werden sollten.<sup>424</sup>

Allerdings bestimmte der SR nicht, dass für eine Verlängerung des Mandats in jedem Fall eine weitere EntschlieÙung nötig sei. Das Mandat war somit unbegrenzt. UNIKOM, der zunächst 300 militärische Beobachter angehörten, die erstmals auch von den Ständigen Mitgliedern des SR bereit gestellt worden waren<sup>425</sup>, war die erste Peace-keeping Mission der UN, die unter Kapitel VII errichtet wurde.<sup>426</sup> Damit sollte Hussein deutlich signalisiert werden, dass die internationale Gemeinschaft gewillt war, zu härteren Maßnahmen zu ergreifen, sollte der Irak Kuwait erneut angreifen.

Der Art nach gehörte UNIKOM trotz seines robusten Mandats zu einer peace-keeping Mission der 1. Generation. Die unbewaffneten Blauhelme, die bereits am 13. April 1991 ihre Arbeit aufnahmen, waren nur beauftragt, Grenzverletzungen abzuwehren sowie alle feindlichen Aktionen, die von dem Territorium eines Staates gegen den anderen ausgingen, zu überwachen.<sup>427</sup> UNIKOM war zunächst nicht hinreichend ausgestattet, um den Zugang von irakischem oder kuwaitischem Militär in die Zone zu verhindern. Die Verantwortung für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung in der demilitarisierten Zone blieb bei den Regierungen des Irak und Kuwaits, die Polizeieinheiten in ihren Teilen der Zone installierten.<sup>428</sup>

Nach einer Reihe von Zwischenfällen in der Zone, bei denen irakische Streitkräfte wiederholt in die kuwaitische Seite eingedrungen waren und ohne Erlaubnis irakisches Eigentum von kuwaitischem Territorium an sich genommen hatten, wurde das Mandat am 5. Februar 1993 maßgeblich verändert. Resolution 806 autorisierte die UN-Beobachter zur Anwendung von Gewalt, um Verletzungen der Grenze und Probleme, die aus der Präsenz irakischer Einrichtungen und Bürger innerhalb der demilitarisierten Zone resultierten,

---

<sup>424</sup> Vgl. S/RES/689 (1991), OP 1-3.

<sup>425</sup> Vgl. United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission: Facts and Figures, unter: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unikom/facts.html> (Stand: 23.03.2004).

<sup>426</sup> Vgl. S/RES/698; Heinz/Phillip/Wolfrum, a.a.O., S. 128.

<sup>427</sup> Vgl. S/RES/687 (1991), OP 5.

<sup>428</sup> Vgl. United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission: Background, unter: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unikom/background.html> (Stand: 23.03.2004).

vorbeugen oder begegnen zu können.<sup>429</sup> Zu diesem Zweck erhöhte der Rat die personelle Ausstattung der Mission auf 3645 Blauhelme.<sup>430</sup>

Während des III. Golfkrieg wurde die Arbeit von UNIKOM wegen der Sicherheitslage für die Beobachter von 17. März bis 3. April suspendiert, nur ein kleines Kontingent blieb in Kuwait Stadt. Nach Beendigung der Kampfhandlungen erhielten die Beobachter den Auftrag, in die Zone zurückzukehren, womit vor allem Sicherheitsbedenken von Seiten Kuwaits Rechnung getragen wurde. Am 3. Juli 2003 schließlich entschied der SR mit Resolution 1490, das Mandat für eine letzte Periode bis zum 6. Oktober 2003 zu verlängern. Darüber hinaus legte die EntschlieÙung fest, dass die entmilitarisierte Zone zwischen Irak und Kuwait mit dem Auslaufen des Mandats aufgehoben werden soll.<sup>431</sup>

Nach Beendigung der Mission am 6. Oktober 2003 lässt sich abschließend festhalten, dass UNIKOM ihr Mandat erfolgreich ausgeführt hat. Den Blauhelmen war es gelungen, ein Klima des Vertrauens in den Beziehungen zu Kuwait und dem Irak zu schaffen, ohne dass die Aufgaben nicht effektiv hätten erfüllt werden können. Aggressionen von beiden Seiten konnten eingedämmt und somit ein Aufflammen der Feindseligkeiten an der irakisch-kuwaitischen Grenze verhindert werden.<sup>432</sup>

Inzwischen wurde auf der Basis von Resolution 1500 wieder eine peace-keeping Mission für den Irak aufgestellt, *die United Nations Assistance Mission for Iraq* (UNAMI). Ihr Mandat, das für ein Jahr erteilt wurde, umfasst Maßnahmen des post-conflict peace-building, weshalb UNAMI eine Mission der 4. Generation darstellt. Die Blauhelme sollen dem GS unter anderem beim Aufbau nationaler und regionaler Regierungseinrichtungen sowie der zivilen Administration, der Bildung einer irakischen Polizeieinheit, der Reformierung des Justizwesens und der Repatriierung von Flüchtlingen behilflich sein sowie

---

<sup>429</sup> Vgl. S/RES/806 (1993), OP 2, 3.

<sup>430</sup> Vgl. United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission: Background, unter: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unikom/background.html> (Stand: 23.03.2004).

<sup>431</sup> Vgl. S/RES/1490 (2003), OP 1,3.

<sup>432</sup> Vgl. Report of the Secretary General on the activities of the United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission for the period 16 June-1 Oktober 2003, 2.10.2003, S/2003/933, Para 18, unter: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/533/93/PDF/N0353393.pdf?OpenElement> (Stand: 23.03.2004).

den Schutz der Menschenrechte gewährleisten.<sup>433</sup>

## 4.2 Die Waffeninspektionen

Die Auseinandersetzungen zwischen dem Irak und den UN entzündeten sich regelmäßig an den Forderungen zur Abrüstung des irakischen Militärs. Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, detailliert auf die einzelnen Waffenprogramme und die Abrüstungsmaßnahmen des Irak einzugehen. Im Folgenden soll daher nur ein Abriss der Arbeit der Waffeninspektoren gegeben sowie das Bedrohungspotenzial des Irak nach dem Ende der Waffeninspektionen untersucht werden.

### 4.2.1 Die Arbeit von UNSCOM

Um sicher zu gehen, dass der Irak die Abrüstungsverpflichtungen auch einhielt, schuf Resolution 687 zugleich die Legitimationsgrundlage für die Arbeit von zwei eigenständigen Waffenkontrollteams: der UNSCOM, die als Nebenorgan des SR konstituiert und 1999 von UNMOVIC ersetzt wurde, und der IAEA, die allerdings zur Zusammenarbeit mit der UNSCOM verpflichtet war. Während UNSCOM ausschließlich mit der Kontrolle und Zerstörung der biologischen und chemischen Waffen sowie der ballistischen Raketen mit einer Reichweite von mehr als 150 Kilometern betraut wurde, sollte das Team der IAEA unter der Leitung des Generaldirektors die Überwachung der atomaren Anlagen im Irak übernehmen und sicherstellen, dass das Land künftig kein spaltbares Material erwerben oder entwickeln würde.<sup>434</sup>

Bereits im Juni 1991 nahm UNSCOM die Arbeit im Irak auf. Allerdings hatten die Inspektoren von Anfang an mit dem massiven Widerstand der irakischen Regierung zu kämpfen, die bis 1993 das Inspektionsregime nicht akzeptierte und schon gar nicht zu einer Kooperation bereit war.<sup>435</sup> In der Folge verurteilte der SR bereits 1991 in Resolution 707 den irakischen Widerstand und forderte die irakische Regierung zur Zusammenarbeit auf.<sup>436</sup>

Auch wenn es UNSCOM und IAEA schließlich gelang, zum ersten Mal zuverlässige Beweise über den tatsächlichen Stand des irakischen

<sup>433</sup> Vgl. S/RES/1500 (2003) OP 2 und S/RES/1483 (2003) OP 8.

<sup>434</sup> Vgl. S/RES/687 (1991), OP 9I-III, 12-13.

<sup>435</sup> Vgl. Pearson, Graham S.: *The UNSCOM Saga*, New York 1999, S. 169.

<sup>436</sup> Vgl. S/RES/707 (1991), OP 1, 3, 5.

Massenvernichtungswaffenprogramms zu liefern<sup>437</sup>, arbeitete der Irak niemals wirklich konstruktiv mit den UN-Inspektoren zusammen:

„Iraq's relations with the inspections teams have followed a consistent pattern of pressure and disclosure, sometimes described as ‚cheat and retreat‘. Reluctant to volunteer information, Iraq responded to requests only when the evidence presented by UNSCOM and the IAEA was overwhelming.“<sup>438</sup>

Die Auseinandersetzungen zwischen der irakischen Regierung und den Waffeninspektoren der IAEA und UNSCOM spitzten sich im Dezember 1998 derart zu, dass eine Einstellung aller Kontrollen im Irak erfolgte. Im Dezember 1998 verließen die Mitarbeiter von UNSCOM und der IAEA den Irak. Bis 2002 konnten nur die regulären Kontrollen angemeldeter Atomanlagen im Rahmen des Atomwaffensperrvertrags stattfinden.

Trotz der schlechten Arbeitsbedingungen, die aus der unkooperativen Haltung des Irak resultierten, konnten UNSCOM und IAEA hinsichtlich der Waffeninspektion und Waffenauffindung sowie bei der Eliminierung von Iraks Waffenarsenal vielfach positive Ergebnisse verzeichnen, wobei das effektivste Mittel der Inspektoren die Kontrollen vor Ort waren. Die größten Erfolge erzielten die Inspektoren im nuklearen Bereich. Bagdads Uraniumvorhaben sowie andere nukleare Produktionsmöglichkeiten wurden so weit identifiziert und zerstört, dass die nukleare Bedrohung durch den Irak danach praktisch gleich null war.<sup>439</sup> Seit Oktober 1997 hatten die IAEA-Inspektoren bei über 200 Kontrollen keinerlei Hinweise mehr auf verbotene atomare Projekte und Material gefunden.<sup>440</sup>

Die UNSCOM wiederum war besonders im Bereich der Chemiewaffen erfolgreich. Zwischen 1991 und 1998 wurden unter der Aufsicht der UNSCOM 38 000 befüllte und unbefüllte Munitionen, fast 700 Tonnen chemischer Kampfstoffe sowie 3000 Tonnen chemischer Kampfvorstoffe vernichtet. Auch wurde eine große Menge des vom Irak deklarierten Zubehörs zur Produktion

<sup>437</sup> Vgl. Riecke, Henning: Zur Sicherheit der Erkenntnisse über Rüstung im Irak, in: Kubbig, a.a.O., S. 35.

<sup>438</sup> Johnstone, a.a.O., S. 29.

<sup>439</sup> Vgl. IAEA Update Report for the Security Council pursuant to Resolution 1441 (2002), 27.01.2003, Para 4 unter: [http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laealraq/unscreport\\_290103.html](http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laealraq/unscreport_290103.html) (Stand: 23.03.2004)

<sup>440</sup> Vgl. Letter dated 6 October 1997 from the Director General of the International Atomic Energy Agency addressed to the Secretary-General, 08.10.1997, S/1997/776, unter: [www.iaea.org/worldatom/Programmes/ActionTeam/reports/s\\_1997\\_779.pdf](http://www.iaea.org/worldatom/Programmes/ActionTeam/reports/s_1997_779.pdf) (Stand: 23.03.2004)

chemischer Waffen zerstört.<sup>441</sup> Allerdings konnten nicht alle Chemiewaffen zerstört und nicht endgültig geklärt werden, ob es dem Irak trotz der Kontrollen nicht doch gelungen war, erneut chemische Kampfstoffe zu produzieren. Auch Iraks ballistisches Raketenprogramm wurde weitestgehend aufgespürt und zerstört. Der UNSCOM war es möglich, den genauen Verbleib von 817 der 819 der irakischen Scud-B-Raketen nachvollziehen.<sup>442</sup> Da die Mehrheit bereits während des I. Golfkrieges abgeschossen worden war, mussten nurmehr 48 Flugkörper vom Typ Scud-B durch die Inspektoren der UNSCOM aufgefunden gemacht und zerstört werden.<sup>443</sup> 62 Raketen vom Typ al-Hussein mit einer Reichweite von 600 Kilometern wurden von den Mitarbeitern der UNSCOM zerstört, wobei allerdings nie herausgefunden werden konnte, wie viele Flugkörper diesen Typs der Irak insgesamt besaß.<sup>444</sup> Zudem muss davon ausgegangen werden, dass der Irak versuchte, erneut illegal in den Besitz von Raketen zu gelangen. Eine abschließende Beurteilung zum tatsächlichen Umfang noch existierender Trägersysteme durch die UNSCOM war daher nicht möglich.<sup>445</sup>

Am erfolglosesten verlief die Auffindung von Iraks biologischem Waffenarsenal, zumal UNSCOM darüber kaum gesicherte Erkenntnisse besaß. Bis zum Ende ihrer Mission im Irak hatten die Inspektoren keine weiteren Produktionsstätten für Biowaffen als die vom Irak angegebenen finden können.<sup>446</sup> Immerhin wurde 1996 unter der Aufsicht von UNSCOM Iraks wichtigste Produktionseinrichtung in diesem Bereich, Al Hakim, zerstört. Zudem konnte UNSCOM glaubhaft nachweisen, dass der Irak ein fortgeschrittenes Biowaffenforschungsprogramm besaß<sup>447</sup>, weshalb die Inspektoren davon ausgingen, dass der Irak noch immer in der Lage war, biologische Kampfstoffe schnell und in großer Zahl zu produzieren.<sup>448</sup>

---

<sup>441</sup> Vgl. UNSCOM: Main Achievements, unter:

[www.un.org/Depts/unscom/Achievements/achievements.html](http://www.un.org/Depts/unscom/Achievements/achievements.html) (Stand: 23.03.2004)

<sup>442</sup> Vgl. Letter dated 22 November 1997 from the executive chairman of the Special Commission established by the Secretary-General pursuant to paragraph 9 (b) (i) of Security Council Resolution 687 (1991) addressed to the president of the Security Council, 24.11.1997, S/1997/922,

unter: <http://www.un.org/Depts/unscom/s97-922.htm> (Stand: 23.03.03)

<sup>443</sup> Kubbig, Bernd W./Piper, Gerhard: Die Trägersysteme als regionales Drohpotential?, in: Kubbig, a.a.O., S. 55.

<sup>444</sup> Vgl. UNSCOM, Main Achievements.

<sup>445</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 70.

<sup>446</sup> Vgl. ebd., S. 69.

<sup>447</sup> Vgl. Johnstone, a.a.O., S. 28-29.

<sup>448</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Sanctions Decade, S. 53-54.

#### 4.2.2 UNMOVIC auf der Suche nach dem unbekanntem Bedrohungspotenzial

Nachdem die Waffeninspektoren der UNSCOM und der IAEA den Irak im Dezember 1998 endgültig verlassen hatten, entwickelte sich zwischen den Ständigen Mitgliedern im SR eine zähe Diskussion um die Frage, wie weitere UN-Waffeninspektionen künftig organisiert werden sollten.<sup>449</sup> Nur dank der Enthaltungen Russlands, Chinas und Frankreichs konnte nach achtmonatigen Verhandlungen am 17. Dezember 1999 Resolution 1284 verabschiedet und damit die Nachfolgekommission UNMOVIC ins Leben gerufen werden.

Das Mandat der UNMOVIC war umfassender angelegt als das der UNSCOM und präziserte die genauen Rechte der Waffeninspektoren. Der Irak wurde in Resolution 1284 dazu verpflichtet, dem Team der UNMOVIC „immediate, unconditional and unrestricted access to any and all areas, facilities, equipment, records and means of transport (...) as well as to all officials and other persons under the authority of the Iraqi Government whom UNMOVIC wishes to interview“<sup>450</sup> zu gewähren. Zwei Tage später wies der Irak Resolution 1284 zurück und forderte stattdessen die bedingungslose Aufhebung aller Sanktionen.<sup>451</sup> Die Weigerung des Irak, die Bestimmungen der Resolution 1284 über künftige Inspektionen anzuerkennen, machte eine Rückkehr der Waffeninspektoren in den Irak für fast vier Jahre unmöglich, so dass zwischen 1998 und 2002 keine Waffenkontrollen mehr im Irak stattfinden konnten.<sup>452</sup>

Die Inspektoren nahmen ihre Arbeit im Land erst am 27. November 2002 nach Verabschiedung der Resolution 1441, mit deren Anerkennung<sup>453</sup> Hussein indirekt auch Resolution 1284 akzeptiert hatte<sup>454</sup>, wieder auf. Verabschiedet am 8. November desselben Jahres unter Kapitel VII UN-Charta, enthielt Resolution 1441 detaillierte Bestimmungen hinsichtlich der Abrüstung, dem Nachweis dafür und der Zusammenarbeit mit den Inspektoren.<sup>455</sup> In der Folge begann ein

<sup>449</sup> Vgl. Niblock, Tim: *Pariah States and Sanctions in the Middle East*, Boulder 2001, S. 123; siehe dazu auch Kapitel IV 3.

<sup>450</sup> S/RES/1284 (1999), OP 4.

<sup>451</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 58.

<sup>452</sup> Vgl. Perthes, Volker: *Der Irak, die Sanktionen und die Optionen internationaler Politik*, in: SWP-Aktuell Heft 15 (2002), S. 4.

<sup>453</sup> Das Einverständnis des Irak dürfte vor allem in der militärischen Drohkulisse der USA begründet sein (vgl. Kubbig, Bernd W. u.a.: *Massenvernichtungsmittel oder Einschüchterungsinstrumente*, in: Ders., a.a.O., S. 62).

<sup>454</sup> Anm.: Resolution 1441, verabschiedet am 8.11.2002, verweist in der Präambel zweimal auf Resolution 1284.

<sup>455</sup> Vgl. S/RES/1441 (2002), OP 5, 7.

monatelanger Streit um den Erfolg der Waffeninspektionen, das noch bestehende Waffenpotenzial des Irak und die daraus resultierende Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit, die den SR tief spaltete und schließlich zum Ausbruch des III. Golfkriegs am 20. März 2003 führte.

Zentrale Aufgabe der 84 Inspektoren war herauszufinden, ob und welche Fortschritte der Irak hinsichtlich seiner Massenvernichtungsmittel und Raketenprogramme nach 1998 gemacht hatte. Da UNMOVIC bis zum Abzug der Inspektoren am 18. März 2003 wesentlich mehr personelle Ressourcen als UNSCOM zur Verfügung standen<sup>456</sup>, konnten 731 Inspektionen an 411 verschiedenen Orten durchgeführt werden, unter anderem in Forschungszentren, Universitäten, Privathäusern, Militärcamps, Regierungsgebäuden und Industrieanlagen<sup>457</sup>. Darunter befanden sich 88 Stätten, die vorher nicht inspiziert worden waren.<sup>458</sup> In seinem dem SR am 7. Dezember 2002 vorgelegten, 12 000 Seiten umfassenden Bericht hatte der Irak die Entwicklung und Produktion von Al-Samoud-2 Raketen zugegeben, die die zulässige Reichweite von 150 Kilometern überschritten<sup>459</sup> und deren Vernichtung UNMOVIC forderte. Rund 70 Raketen und damit zusammenhängendes Material wurden unter der Aufsicht von UNMOVIC zerstört.<sup>460</sup> Zudem sammelten die Inspektoren bis 1. März 2003 200 chemische und 100 biologische Proben und identifizierten rund 50 Liter Senfgas sowie sechs mit chemischen Kampfstoffen gefüllte Munitionen, deren Zerstörung ebenfalls in Auftrag gegeben wurde.<sup>461</sup>

Der Zugang zu den Inspektionsstätten war den Inspektoren zwar stets unverzüglich gewährt worden, und in keinem Fall sahen es die Inspektoren als erwiesen an, dass der Irak von den unangekündigte Inspektionen vorher

---

<sup>456</sup> Vgl. Twelfth quarterly report of the Executive Chairman of the United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission in accordance with paragraph 12 of Security Council resolution 1284 (1999), 28.02.2003, S/2003/232, Para 66, unter:

[http://www.un.org/Depts/unmovic/new/documents/quarterly\\_reports/s-2003-232.pdf](http://www.un.org/Depts/unmovic/new/documents/quarterly_reports/s-2003-232.pdf) (Stand: 23.03.2004)

<sup>457</sup> Vgl. S/2003/232, Para 13.

<sup>458</sup> Vgl. Thirteenth quarterly report of the Executive Chairman of the United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission in accordance with paragraph 12 of Security Council resolution 1284 (1999), 30.05.2003, S/2003/580, Para 17, unter: <http://www.un.org/Depts/unmovic/documents/S-2003-580.pdf> (Stand: 23.03.2004).

<sup>459</sup> Vgl. S/2003/232, Para 28, 30.

<sup>460</sup> Vgl. S/2003/580, Para 10.

<sup>461</sup> Vgl. S/2003/232, Para 14, 15 und 41.

erfahren hatte<sup>462</sup>, doch wurde die Kooperationsbereitschaft erneut kritisiert: „Iraq could have made greater efforts to find any remaining proscribed items or provide credible evidence showing the absence of such items.“<sup>463</sup> Sowohl UNMOVIC-Leiter Hans Blix als auch der Leiter der IAEA, Mohamed ElBaradei, forderten von der irakischen Regierung daher, schneller mehr Informationen zur Verfügung zu stellen sowie Wissenschaftlern und anderem UN-Personal einen besseren Zugang zum tatsächlichen Stand der irakischen Waffenprogramme zu ermöglichen.<sup>464</sup>

Bemängelt wurde von Blix auch, dass die Ergebnisse der Inspektionen zwar mit den Angaben des Irak übereinstimmten, wesentliche Fragen bezüglich der chemischen und biologischen Waffen sowie der Raketenprogramme des Irak aufgrund fehlender Dokumente aber offen blieben.<sup>465</sup> In ihrem Bericht vom 30. Mai 2003 erklärte UNMOVIC schließlich, keine Beweis dafür gefunden zu haben, dass der Irak seine Programme zur Entwicklung von Massenvernichtungswaffen weitergeführt oder wieder aufgenommen habe.<sup>466</sup> Auch die IAEA konnte während ihrer Inspektionen keine stichhaltigen Anhaltspunkte dafür finden, dass der Irak sein nukleares Waffenprogramm in den 90er-Jahren wieder belebt hat.

Die Ergebnisse von UNMOVIC und IAEA stehen in eklatantem Widerspruch zu Behauptungen der britischen Regierung, die in einem Dossier angab, der Irak habe nach 1998 die Herstellung biologischer und chemischer Waffen fortgesetzt. Diese wären „deployable within 45 minutes of an order to use them“<sup>467</sup>. Auch die USA wollten gesicherte Erkenntnisse darüber besitzen, dass der Irak gelogen habe. US-Sicherheitsberaterin Condoleezza Rize warf dem Irak vor, mit den Inspektoren nach wie vor Katz und Maus zu spielen, wichtige Informationen vorzuenthalten und unvollständige Angaben gemacht zu haben. Auch behauptete sie, dass der Irak noch immer im Besitz chemischer

---

<sup>462</sup> Vgl. ebd., Para 12.

<sup>463</sup> Vgl. ebd., Para 73.

<sup>464</sup> Vgl. Aita, Judy: Diplomatic Window is Closing for Iraq, U.S. Says, unter: <http://usinfo.state.gov/topical/pol/usandun/03012903.htm> (Stand: 23.03.2004)

<sup>465</sup> Vgl. S/2003/232, Para 11.

<sup>466</sup> Vgl. S/2003/580, Para 8.

<sup>467</sup> Iraq's Weapons of Mass Destruction. The Assessment of the British Government, 24.09.2002, S. 5, unter: <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/iraqdossier.pdf> (Stand: 23.03.2004).

Massenvernichtungsmittel sei.<sup>468</sup>

Die entscheidende Frage in diesem Zusammenhang ist, ob die Waffenprogramme des Irak nach den Abrüstungsmaßnahmen von UNSCOM und UNMOVIC noch eine Bedrohung für Weltfrieden und internationale Sicherheit darstellten. Hinsichtlich der Bereitschaft, Massenvernichtungswaffen einzusetzen, muss nach den Erfahrungen der 80er-Jahre davon ausgegangen werden, dass diese bei Saddam Hussein vorhanden war. In Bezug auf die militärischen Kapazitäten, die der Irak im Frühjahr 2003 besaß, lässt sich unter Berücksichtigung der Angaben von UNMOVIC jedoch keine Bedrohung erkennen.

Gestützt wird diese Ansicht von zahlreichen Quellen. Zum einen stimmen Analysen wie die der „Carnegie Endowment for International Peace“ darin überein, dass der Irak nach den Inspektionen kein großes Arsenal an Chemie- und Biowaffen mehr besaß, das zudem schnell einsetzbar gewesen wäre. Auch die Raketenbedrohung durch den Irak wurde nicht als akut eingestuft. In Bezug auf Atomwaffen kann zwar nicht bewiesen werden, dass der Irak kein Atomwaffenprogramm mehr verfolgte, doch lässt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit annehmen, dass Bagdad nicht im Besitz von Atomwaffen war.<sup>469</sup> Zum anderen erklärte Hussein Kamil, bis 1995 Leiter des irakischen Rüstungsprogramms, dass alle biologischen, chemischen und nuklearen Waffen zerstört worden waren. Die UN-Inspektoren seien erfolgreicher gewesen, als die Welt geglaubt habe. Zudem belegen Vernehmungen inhaftierter irakischer Wissenschaftler, dass in den 90er-Jahren keine Massenvernichtungswaffen im Irak produziert wurden.<sup>470</sup>

Das Urteil von Scott Ritter, ehemaliger UN-Waffeninspektor im Irak, spricht für die Aussage Kamils: „Der Irak hat 90 bis 95 Prozent seiner Massenvernichtungswaffen zerstört. (...) Wir sollten uns vor Augen halten, dass die übrigen 5 bis 10 Prozent nicht unbedingt eine Bedrohung darstellen.“<sup>471</sup> In

---

<sup>468</sup> Vgl. Rize, Condoleezza: Why we know that Iraq is Lying, unter: <http://whitehouse.gov/news/releases/2003/01/print/20030123-1.html> (Stand: 23.03.2004 )

<sup>469</sup> Vgl. Carnegie Endowment for International Peace (Hrsg.): Weapons of Mass Destruction in Iraq. Evidence and Implications, Massachusetts 2004, S. 47-48, unter: <http://www.ceip.org/files/pdf/Iraq3Chap3.pdf> (Stand: 23.04.2004).

<sup>470</sup> Vgl. Leyendecker, Hans: Das falsche Zeugnis der Ankläger, in: Sueddeutsche Zeitung vom 14.01.2004.

<sup>471</sup> Pitt, William Rivers/Ritter, Scott: Krieg gegen den Irak. Was die Bush-Regierung verschweigt, Köln 2002, S. 41.

einem Bericht kommen elf US-Geheimdienste ebenfalls zu dem Schluss, dass sich das Waffenprogramm des Irak bestenfalls als potenzielle, aber nicht als reale oder höchstwahrscheinliche Bedrohung einstufen lässt.<sup>472</sup>

### **4.3 Linderung der humanitären Not: Das „Oil for Food“-Programm**

Der SR war sich bewusst, dass die Sanktionen Auswirkungen auf die Bevölkerung haben könnten, und erteilte daher bereits mit Resolution 666 den Auftrag zur Untersuchung eventuell notwendiger humanitärer Maßnahmen.<sup>473</sup>

Ergriffen hat er sie jedoch erst ein Jahr später, als Berichte über die katastrophale Situation der Iraker<sup>474</sup> zu einem umgehenden Handeln drängten. Resolution 706, verabschiedet am 15. August 1991, gab dem Irak für einen Zeitraum von sechs Monaten die Möglichkeit, unter UN-Aufsicht eine bestimmte Menge Öl – zunächst für 1,6 Milliarden Dollar – zu exportieren. Die Erlöse, die auf ein Treuhandkonto der UN eingezahlt werden sollten, waren zu zwei Dritteln für den Erwerb humanitärer Güter wie Nahrungsmittel und Medizin für die leidende Bevölkerung gedacht. Ein Drittel sollte zur Zahlung von Reparationen sowie zur Deckung der Kosten für UNSCOM, IAEA und anderer UN-Programme im Irak wie UNIKOM verwendet werden.<sup>475</sup> Die genauen Verfahrensweisen legte Resolution 712 fest.<sup>476</sup> Damit waren die Rahmenbedingungen für ein Programm geschaffen, das später als „Oil for food“-Programm (OFFP) bekannt und immer wieder kontrovers diskutiert wurde. Für den Irak stellte es bis Mai 2003 die einzig legitime Möglichkeit dar, Handel zu treiben und Devisen zu beziehen.<sup>477</sup>

Da der SR den Verkauf von Öl in Resolution 706 an Bedingungen geknüpft hatte – so sollte die Bank, auf die die Gelder fließen, von der UNO ausgewählt werden<sup>478</sup> –, lehnte die irakische Regierung sowohl diese Resolution wie auch

<sup>472</sup> Vgl. Kubbig, Risiko versus Bedrohung, S. 33.

<sup>473</sup> Vgl. S/RES/666 (1990), OP 3-7.

<sup>474</sup> Der Report des Under-Secretary General Martti Ahtisaari vermeldete eine landesweite Gesundheitskrise, Unterernährung sowie eine hohe Kindersterblichkeitsrate (vgl. Ahtisaari, a.a.O., Para 23, 25). Eine Verbesserung der Situation der irakischen Bevölkerung konnte nach Meinung von Saddruddin Aga Khan nicht allein durch Spenden und Hilfsfonds erreicht werden, sondern sei nur durch den Verkauf von Erdöl möglich (vgl. Aga Khan, Saddruddin: Report to the Secretary General dated 15 July 1991 on humanitarian needs in Iraq prepared by a mission led by the Executive Delegate of the Secretary-General for humanitarian assistance in Iraq, 17.07.1991, S/22799, Para 30, 31, unter: <http://www.casi.org.uk/info/undocs/s22799.html> (Stand: 23.03.2004)).

<sup>475</sup> Vgl. S/RES/706 (1991), OP 1-4; Starck, a.a.O., S. 43.

<sup>476</sup> Vgl. S/RES/712 (1991), OP 5, 8, 10.

<sup>477</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 90.

<sup>478</sup> Vgl. S/RES/706 (1991), OP 1a.

die Nachfolgeentschließung 712 unter Hinweis auf die Verletzung der staatlichen Souveränität des Irak ab.<sup>479</sup> Weder wollte der Irak UN-Personal im Land akzeptieren noch für dessen Arbeit bezahlen. Zudem war die irakische Regierung nicht bereit, den Kurden im Norden des Landes Ausnahmeregelungen zuzugestehen, wie dies die Resolutionen 706 und 712 vorsahen<sup>480</sup>. Die Beschlüsse konnten in der Folge nicht implementiert werden.

Die sich weiter verschlechternde humanitäre Situation im Irak zwang die UNO zur Wiederaufnahme der Gespräche. Dies führte am 14. April 1995 zur Verabschiedung von Resolution 986, in der die UNO dem Irak Zugeständnisse machte. So wurde ihm nun erlaubt, Öl im Gesamtwert von zwei Milliarden US-Dollar über einen Zeitraum von sechs Monaten zu fördern, wobei jedoch jeder Ölverkauf vom Sanktionssausschuss genehmigt werden musste. Auch die bestehenden Finanzsanktionen wurden gelockert, um den Handel mit Öl zu ermöglichen. Die wohl wichtigste Konzession aber war, dass Resolution 986 dem Irak hinsichtlich seiner eingeforderten Souveränität entgegen kam und ihm die Verantwortung für die Verteilung der humanitären Güter zusicherte. Allerdings wurde der Irak dazu angehalten, einen Verteilungsplan zu erstellen, der – sobald vom UN-Generalsekretär gebilligt – die Voraussetzung für alle Güterimporte in den Irak darstellte.<sup>481</sup>

Um sicher zu gehen, dass die Einnahmen ausschließlich für Lebensmittel, Medikamente und andere humanitäre Güter verwendet wurden, sah Resolution 986 vor, Förderung, Verkauf und Transport des irakischen Erdöls von einer unabhängigen Beobachterkommission der UNO überwachen zu lassen. Zudem sollte auf Wunsch des SR ein Teil der Einnahmen zur Bedarfsdeckung der etwa 3,1 Millionen Kurden im Norden des Irak dienen. Die Verteilung der Hilfsgüter in diesen Gebieten oblag nicht dem Irak, sondern wurde vom *United Nations Inter-Agency Humanitarian Programme* vorgenommen.<sup>482</sup> In dem Entzug der alleinigen irakischen Verfügungsgewalt über die kurdischen Gebiete durch die UN sah der Irak jedoch erneut seine Souveränität verletzt, weshalb die Regierung zunächst auch diese Resolution ablehnte.

---

<sup>479</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 48.

<sup>480</sup> Vgl. S/RES/706 (1991), OP 1 (c); S/RES/712 (1991), OP 9.

<sup>481</sup> Vgl. S/RES/986 (1995), OP1, 2, 8, 9.

<sup>482</sup> Vgl. ebd., OP 8 (b).

Erst nach monatelangen Verhandlungen brachte das am 26. Mai 1996 unterzeichnete „Memorandum of Understanding“ (MOU) zwischen den UN und dem Irak eine Einigung.<sup>483</sup> Das MOU diente in erster Linie dazu, die genauen Verfahrensweisen bei der Umsetzung von Resolution 986 zu konkretisieren, welche in der Folge von der irakischen Regierung akzeptiert wurde. Nachdem der erste irakische Verteilungsplan, eingereicht am 5. Juli 1996, vom Generalsekretariat angenommen worden war, standen dem Irak für die nächsten sechs Monate über 1,3 Milliarden US-Dollar für die Einfuhr von humanitären Gütern, Hygieneartikeln und Gütern für die Infrastruktur zur Verfügung. In Übereinstimmung mit den Vereinbarungen des MOU wurde vom *UN-Department for Humanitarian Affairs* und dem GS ein Team von 151 Beobachtern aufgestellt, das dem Department regelmäßig über die allgemeine Versorgungslage Bericht erstatten sollte.<sup>484</sup> Das Treuhandkonto wurde schließlich bei der „Banque National de Paris“ in New York eingerichtet.

Aufgrund der weiterhin kritischen Versorgungslage und in Ermangelung eines Konsenses im SR hinsichtlich der Lockerung der Sanktionen war der SR gezwungen, das OFFP wiederholt zu verlängern<sup>485</sup> sowie seine Bestimmungen 1997 und 1999 mehrmals zu modifizieren. So bewilligte der SR mit Resolution 1129 vom 12. September 1997 eine Verdopplung der Fördermenge von Öl.<sup>486</sup> Allerdings war es dem Irak nicht möglich, die nun erlaubte Quote voll auszuschöpfen, da die veralteten und noch durch den Krieg zum Teil zerstörten Förderanlagen vorzeitig an die Grenzen ihrer Produktionskapazitäten

---

<sup>483</sup> Vgl. Memorandum of understanding between the Secretariat of the United Nations and the Government of Iraq on the implementation of Security Council resolution 986 (1995), 20.05.1996, S/1996/356, unter: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/127/71/PDF/N9612771.pdf?OpenElement> (Stand: 23.03.2004).

Anm.: Mit der irakischen Regierung wurden mehrere MOU zu unterschiedlichen Problemen, u.a. bezüglich weiterer Waffeninspektionen, ausgehandelt.

<sup>484</sup> Vgl. Interim Report of the Secretary General on the implementation of Security Council resolution 986 (1995), 25.11.1996, S/1996/978, Para 16, 26, 29, unter: <http://www.casi.org.uk/info/undocs/s1996-978.pdf> (Stand: 23.03.2004).

<sup>485</sup> Vgl. S/RES/1111 (1997), S/RES/1143 (1997), S/RES/1153 (1998), S/RES/1210 (1998), S/RES/1242 (1998), S/RES/1275 (1999), S/RES/1281 (1999), S/RES/1302 (2000), S/RES/1330 (2000), S/RES/1352 (2001), S/RES/1360 (2001), S/RES/1382 (2001).

<sup>486</sup> Anm.: In Resolution 1129, OP 1, beschloss der SR: “that the provisions of resolution 1111 (1997) shall remain in force, except that States are authorized to permit the import of petroleum and petroleum products originating in Iraq, including financial and other essential transactions directly relating thereto, sufficient to produce a sum not exceeding a total of one billion United States dollars within a period of 120 days from 00.01, Eastern Daylight Time, on 8 June 1997 and, thereafter, a sum not exceeding a total of one billion United States dollars within a period of 60 days from 00.01, Eastern Daylight Time, on 4 October 1997”.

stießen.<sup>487</sup> In der Folge erließ der SR 1998 die Resolutionen 1175 und 1210, die den Kauf von Ersatzteilen und Geräten für die Ölindustrie erlaubten.<sup>488</sup>

In Resolution 1284 vom 17. Dezember 1999 wurde schließlich das OFFP in wesentlichen Bereichen neu geregelt. So hob der SR alle Exportbeschränkungen auf irakisches Erdöl auf. Der irakischen Regierung stand es nun – zumindest theoretisch, praktisch hatte sie die Resolution zurückgewiesen – offen, selbst die Förderquoten festzulegen. Zudem war es ihr erlaubt, einen Verteilungsplan zu erstellen, der keine vorherige Festlegung der Ausgaben vorsah. Erstmals mussten auch nicht mehr alle Importe dem Sanktionsausschuss zur Genehmigung vorgelegt werden. Unter der Bedingung, dass die Güter zuvor dem GS im Rahmen des Verteilungsplan bekannt gegeben worden waren, wurde der Sanktionsausschuss angewiesen, eine Liste mit Waren zu erstellen, die ohne weitere Prüfung in den Irak geliefert werden durften.<sup>489</sup>

Eine erneute Anpassung des OFFP wurde durch den Ausbruch der Kampfhandlungen am 20. März 2003 notwendig, die mit der Verabschiedung der Resolutionen 1472 und 1476 erfolgte. In erster Linie galt es, eine humanitäre Katastrophe durch den Ausfall des OFFP zu verhindern.<sup>490</sup> Resolution 1483 vom 22. Mai 2003 bestimmte schließlich das Ende des OFFP. Innerhalb von sechs Monaten sollte das Programm abgewickelt werden. 5,6 Milliarden US-Dollar wurden inzwischen aus den Treuhandkonten der UN an einen bei der Zentralbank in Bagdad eingerichteten und unter der Kontrolle der Besatzungsmacht stehenden „Entwicklungsfonds für Irak“ transferiert.<sup>491</sup> Außerdem forderte Resolution 1483 den GS auf, einen Sonderbeauftragten insbesondere für den Bereich humanitäre Hilfe und Wiederaufbau zu ernennen.<sup>492</sup>

---

<sup>487</sup> Vgl. Niblock, a.a.O., S.120

<sup>488</sup> Vgl. S/RES/1175 (1998) OP1-2 und S/RES/1210 (1998) OP 2.

<sup>489</sup> Vgl. S/RES/1284, OP 15, 17.

<sup>490</sup> Vgl. Wiesbrock, Katja: Testfall Irak. Von den Vorzügen abgestimmten multilateralen Handelns, in: Vereinte Nationen Bd. 51 Heft 6 (2003), S. 216.

<sup>491</sup> Vgl. Office of the Iraq Programme Oil-for-Food: Home Page, unter: <http://www.un.org/Depts/oip/> (Stand: 23.03.2004).

<sup>492</sup> Vgl. S/RES/1483 (2003), OP 8, 16, 17.

## 5. Im Namen des Weltfriedens: Die UNO in Bedrängnis

### 5.1 Schutz der Minderheiten

#### 5.1.1 Maßnahmen der UNO und der Alliierten

Nach dem Ende des II. Golfkriegs probten die Kurden im Norden und die Schiiten im Süden des Landes, ermutigt von den USA und Großbritannien, zahlreiche Aufstände. Die Minderheitengruppen, die unter den Menschenrechtsverletzungen des irakischen Regimes besonders zu leiden hatten, verfolgten das Ziel, die Regierung Husseins zu stürzen. Allerdings hatten sie die Schlagkraft unterschätzt, die das irakische Militär trotz der Verluste während des Krieges noch immer besaß. Die Aufstände wurden von der irakischen Armee binnen kürzester Zeit brutal niedergeschlagen. Die erhoffte Unterstützung von Seiten der USA und Großbritannien für die Aufständischen blieb aus.<sup>493</sup>

In der Folge flohen über 400 000 Kurden und rund 100 000 Schiiten in die Grenzregionen oder Nachbarländer, um den irakischen Truppen zu entkommen. Tausende kamen dabei ums Leben.<sup>494</sup> Als Reaktion auf die Flüchtlingskrise verabschiedete der SR am 5. April 1991 Resolution 688, in dessen OP 1 er „the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq“ verurteilte und feststellte, dass “the consequences (...) threaten international peace and security“. Die Resolution forderte die irakische Regierung zudem auf, die Repressionen gegen die eigene und im Besonderen gegen die kurdische Bevölkerung einzustellen, um Frieden und Sicherheit in der Golfregion nicht länger zu gefährden.<sup>495</sup> Zwar bekräftigte die Resolution in der Präambel das Souveränitätsprinzip der UN-Charta, hatte aber in OP 3 und 6 zugleich zum Ziel, Hilfsmaßnahmen von Seiten internationaler Organisationen wie auch von Staaten zu ermöglichen. Aufgrund dessen sowie der Tatsache, dass der SR erstmals die aus Menschenrechtsverletzungen resultierenden Flüchtlingsströme und damit indirekt die Verstöße selbst als Bedrohung für

---

<sup>493</sup> Vgl. Kaim, a.a.O., S. 62-63.

Anm.: Vor allem die Angst enger Bündnispartner wie der Türkei, der Irak könnte in Folge der Aufstände auseinander brechen, führte zur Nichteinmischung der Alliierten (vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 89).

<sup>494</sup> Vgl. Kaim, a.a.O., S. 63.

<sup>495</sup> Vgl. S/RES/688 (1991), OP 2 und 4.

Weltfrieden und internationale Sicherheit qualifiziert hat, wird die Resolution vielfach als „wichtiger Durchbruch für den internationalen Menschenrechtsschutz und dessen Bedeutungsgewinn im Kontext humanitärer Interventionen“<sup>496</sup> gesehen und stellt einen bedeutsamen Schritt in der völkerrechtlichen Begründung humanitärer Interventionen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts dar.<sup>497</sup> Zum ersten Mal nahm der SR die interne Situation eines Staates zum Anlass, das Prinzip der Nichteinmischung gemäß Art. 2 Abs. 7 UN-Charta zu durchbrechen.<sup>498</sup> In der Folge bildete Resolution 688 auch für weitere humanitäre UN-Operationen im Irak die völkerrechtliche Basis – dies allerdings nur insofern, als der Irak seine Zustimmung dazu gab.<sup>499</sup>

Die Hilfsmaßnahmen ließen nicht lange auf sich warten. Nur zwei Wochen nach Verabschiedung der Resolution 688 schickten die USA, Großbritannien und Frankreich unter dem Codenamen „*Operation Provide Comfort*“ Truppen in den Nordirak.

Es begann eine groß angelegte Hilfsaktion für die irakischen Minderheiten. Daran waren zwar mehrere Staaten und internationale Hilfsorganisationen beteiligt, jedoch nicht die UN selbst. Dies hatte zur Folge, dass keine feste Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden konnte, was die Durchführung der Hilfsmaßnahmen erschwerte. Um die Sicherheit und Versorgung der Flüchtlinge dauerhaft zu verbessern, errichteten die Alliierten auf europäische Initiative hin im April 1991 nördlich des 36. Breitengrades eine Schutzzone für die kurdischen Siedlungsgebiete. Das mit Militärverbänden kontrollierte Gebiet, innerhalb dessen dem Irak militärische Aktionen verboten waren, stellte zugleich eine Flugverbotszone dar, in der keine irakischen Hubschrauber oder Flugzeuge eingesetzt werden durften. Auch im Südirak etablierten die Alliierten im August 1992, südlich des 32. Breitengrades, eine Flugverbotszone mit dem Ziel, die Verfolgung der schiitischen Bevölkerung, die weiterhin Repressionen und militärischen Angriffen der irakischen Armee ausgesetzt war, zu

---

<sup>496</sup> Kaim, a.a.O., S. 63.

<sup>497</sup> Vgl. ebd., S. 62.

<sup>498</sup> Vgl. Paech, Die Rolle der UNO im Irakkonflikt, S. 38.

<sup>499</sup> Anm.: So sahen die Resolution 706 und 712 vor, dass die Versorgung der Kurdengebiete im Norden allein durch UN-Personal vorgenommen werden und Vertretern der irakischen Zentralregierung der Zutritt weiterhin verwehrt bleiben sollte (vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 89).

beenden.<sup>500</sup>

Die Intervenierenden machten deutlich, was es bedeuten würde, wenn sich der Irak nicht an die Maßnahme der Alliierten hielt: „To be clear: Iraq may not fly military (...) aircraft (...) south of the 32nd parallel. We will respond appropriately and decisively to any Iraqi failure to comply with this requirement.“<sup>501</sup> Eine Drohung, die die Alliierten 1993 in die Tat umsetzten. Einer Reihe von Provokationen durch den Irak, der mit Streitkräften in den Luft- und Bodenraum der Zone eingedrungen war, Bodenraketen in die südliche Nichtüberflugszone transportiert hatte sowie UN-Maschinen mit Waffeninspektoren an Bord Flugverbote erteilt und die Hilfslieferungen für die Kurden behindert hatte, folgten im Januar mehrere militärische Schläge gegen den Irak.<sup>502</sup> Beide Flugverbotszonen, die der Irak nie anerkannt hat, wurden auch zum Zeitpunkt des Ausbruchs des III. Golfkrieges von den USA und Großbritannien noch kontrolliert und durchgesetzt.<sup>503</sup>

Trotz des anfänglichen Widerstands der irakischen Regierung förderten die Maßnahmen der Alliierten die Bereitschaft Bagdads zur Kooperation mit den UN. Am 18. April 1991 wurde zwischen der UNO und der irakischen Regierung ein weiteres „Memorandum of Understanding“ über die Duldung humanitärer Hilfe durch die UN im Irak abgeschlossen.<sup>504</sup> Einige Monate später erfolgte die Ablösung der alliierten Truppen durch Personal der UNO, dessen Stationierung der Irak in dem Abkommen bewilligt hatte.<sup>505</sup> „*Operation Provide Comfort*“ half nicht nur, den Flüchtlingsstrom zu stoppen, sondern ermöglichte vielen Flüchtlingen auch die Rückkehr in ihre Heimat. Für die Kurden konnte zudem eine gewisse Autonomie erreicht werden, unter anderem wurden freie Wahlen abgehalten. Die Spenden der UNO sowie die humanitären Güter halfen, den Lebensstandard in der Region zu erhöhen. Darüber hinaus stellte die Operation

---

<sup>500</sup> Vgl. Kaim, a.a.O., S. 64-65.

<sup>501</sup> Statement issued by the Members of the Coalition at New York vom 26. August 1992, zitiert nach Sarooshi, a.a.O., S. 231.

<sup>502</sup> Vgl. Johnstone, a.a.O., S. 37.

<sup>503</sup> Vgl. Rize, Condoleezza: Weil sich Präsident Bush entschloss zu handeln, ist die Welt gleichermaßen sicherer und besser. Rede der Sicherheitsberaterin des US-Präsidenten über den Terrorismus und wie ihm zu begegnen ist vor dem *National Legal Center for the Public Interest* in New York am 30.10.2003, unter: <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/themen/Terrorismus/rize.html> (Stand: 23.03.2004).

<sup>504</sup> Vgl. Memorandum of Understanding between the United Nations and the Government of Iraq, 18.04.1991, S/22663.

<sup>505</sup> Vgl. Opitz, Peter J.: Die UNO – zwischen kollektiver Sicherheit und humanitärer Intervention, in: Ferdowski, Mir A. (Hrsg.): Sicherheit und Frieden nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, München 1994, S. 286.

einen Schlag für Hussein dar. In der geschützten Region konnten sich verschiedene Oppositionsgruppen gegen Hussein formieren. Schließlich half die südliche Nichtüberflugzone, Iraks Bereitschaft zur Aggression gegenüber seinen Nachbarn einzudämmen. Für den Fall, dass der Irak Truppen nahe der kuwaitischen oder saudi-arabischen Grenze stationierte, war es möglich, schnell einzugreifen.<sup>506</sup>

### 5.1.2 An der Schwelle zum Völkerrechtsbruch

So wünschenswert der mit militärischen Mitteln durchgesetzte Schutz der Minderheiten im Irak war, die völkerrechtliche Legitimität dieser Maßnahmen bleibt umstritten. Die Alliierten bezogen sich bei der Errichtung der Nichtüberflugzonen auf Resolution 688<sup>507</sup>, wonach sie ihre Maßnahmen gedeckt sahen. US-Präsident George Bush sen. bezeichnete die Flüchtlingshilfe als humanitäre Anstrengung unter dem Protektorat der Resolution 688, die keine weitere Autorisierung benötige.<sup>508</sup> Eine Ansicht, die – von den Alliierten geteilt – oftmals in Frage gestellt wurde. Denn obwohl der SR eine Bestimmung nach Art. 39 gemacht hatte, gab er nicht ausdrücklich einen Weg vor, wie dieser Friedensbedrohung begegnet werden solle.<sup>509</sup>

Elementar ist im Rahmen dieser Diskussion, dass Resolution 688 nicht auf Kapitel VII verweist und damit keine Zwangsmaßnahmen gemäß Art. 41 oder 42<sup>510</sup> in Aussicht stellt, sondern vielmehr von der irakischen Regierung das Ende der Verfolgungen der Bevölkerungsgruppen sowie den Zugang zu den Flüchtlingen für internationale Hilfsorganisationen fordert.<sup>511</sup> Eine Ausnahme des Interventionsverbots nach Art. 2 Abs. 7 UN-Charta war in Resolution 688 also nicht vorgesehen. Somit beabsichtigte der SR mit dieser Resolution offenbar auch nicht, Mitgliedstaaten die Ausübung von Kapitel VII-Befugnissen zu übertragen. Unterstützt wird diese Sicht von einem Memorandum des

<sup>506</sup> Vgl. Byman, Daniel L./Waxman, Matthew C.: *Confronting Iraq. U.S. Policy and the Use of Force Since the Gulf War*, Santa Monica 2000, S. 46-47, 49.

<sup>507</sup> Anm.: Relevant sind hier besonders OP 1-3 der Resolution 688.

<sup>508</sup> Vgl. Sarooshi, a.a.O., S. 228.

<sup>509</sup> Vgl. ebd., S. 226-227.

<sup>510</sup> Anm.: Der SR kann Beschränkungen hinsichtlich der Bewegung eines Staates oder eines Kombattanten von seinen militärischen und zivilen Flugzeugen in bestimmten Gegenden eines Staates errichten. Heranzuziehen ist hier Art. 42, der „Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreikräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen“ erlaubt. Der SR hat es aber nicht nur vermieden, auf Kapitel VII zu verweisen, sondern auch keine Angaben über eventuelle Gegenden für Flugverbotszonen gemacht (vgl. Sarooshi, a.a.O., S. 229).

<sup>511</sup> Vgl. S/RES/688 (1991), OP 2-3.

britischen *Foreign and Commonwealth Office*. Demnach erkenne Resolution 688 zwar an, dass die menschenrechtliche und humanitäre Situation im Irak ernst sei, jedoch fehle ein ausdrückliches Mandat des SR für die „*Operation Provide Comfort*“.<sup>512</sup> Dieser Argumentation schloss sich später auch die Rechtsabteilung der UNO an. Eine allgemeine Formulierung einer SR-Resolution, wie sie Resolution 688 trifft, kann demnach nicht die Autorisierung militärischer Gewalt für Mitgliedstaaten implizieren.<sup>513</sup> Es lag somit keine Ermächtigung zur Durchführung humanitärer Interventionen, basierend auf Resolution 688, durch die UN vor. Auch hat der SR keine weitere Resolution verabschiedet, die die Grundlage für die skizzierten Maßnahmen hätten sein können.

Allerdings ist nicht nur das Vorgehen der Alliierten zu kritisieren, sondern auch die Resolution selbst bzw. ihre weiche und ungenaue Formulierung. Zwar erkannte der SR die Flüchtlingsbewegungen als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit an und wollte die Resolution wohl auch in Anlehnung an Kapitel VII sehen<sup>514</sup>, doch ging er nicht so weit, eine echte neue Handlungsgrundlage für das Engagement der UN zu schaffen. Resolution 688 räumte dem notwendigen humanitären Einsatz im Irak eine viel zu schwache Rechtsposition gegenüber der Führung in Bagdad ein. So wurde dem Irak zugestanden, dass Hilfsaktionen nur mit Zustimmung der irakischen Regierung erfolgen können. Aus diesem Grund lehnte es der damalige GS trotz des Drucks von Seiten der USA, Großbritanniens und Frankreichs auch ab, ohne die Einwilligung des Irak oder eine neue unter Kapitel VII verabschiedete SR-Resolution UN-Truppen in den Nordirak zu entsenden.<sup>515</sup> Das Fehlen eines Verweises auf Sanktionen macht die Entschließung noch schwächer.<sup>516</sup>

Zieht man lediglich Resolution 688 heran, muss festgestellt werden, dass der SR den Mitgliedstaaten die Hände gebunden hatte. Dies und das Leiden der

---

<sup>512</sup> Auch in der Literatur vertritt die Mehrheit diese Meinung. Allerdings sind beispielsweise Daniel Byman und Matthew Waxman der Ansicht, dass der SR mit Resolution 688 die Anwendung von Gewalt autorisiert hat (vgl. Byman/Waxman, a.a.O., S. 43).

<sup>513</sup> Vgl. Sarooshi, a.a.O., S. 228, 231.

<sup>514</sup> Anm.: Wahrscheinlich wäre die Resolution – hätte sie einen Verweis auf Kapitel VII enthalten – nicht positiv verabschiedet worden, da einige Mitgliedstaaten des SR darin eine Verletzung von Art. 2 Abs. 7 sahen. Daher kam es zu dieser Ambivalenz, die fortan die rechtlichen Komplikationen verursachte (vgl. Graham-Brown, Sarah: *Sanctioning Saddam. The Politics of Intervention in Iraq*, London 1999, S. 106-107).

<sup>515</sup> Vgl. Johnstone, a.a.O., S. 38.

<sup>516</sup> Vgl. Kaim, a.a.O., S. 63-64.

irakischen Minderheiten mag der Grund dafür gewesen sein, dass „*Operation Provide Comfort*“ und die Errichtung der Nichtüberflugzonen von der überwiegenden Mehrheit der internationalen Gemeinschaft stillschweigend akzeptiert wurden.<sup>517</sup>

Aufgrund der fehlenden Autorisierung der von den Alliierten getroffenen Maßnahmen berief sich Großbritannien insbesondere in Bezug auf die Militärschläge von 1993 auf das Recht zur Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta. Jedoch wäre Art. 51 als rechtliche Grundlage für eine solche Aktion nur anwendbar, wenn die Mitglieder der Koalition eine stabile, vom UN-SR gestellte rechtliche Basis für die Flugverbotszonen gehabt hätten.<sup>518</sup> Da letztere jedoch nicht von der UNO, sondern von den Alliierten ohne expliziten Auftrag errichtet wurden, bestand keine rechtliche Grundlage.<sup>519</sup>

Zu prüfen ist schließlich noch, ob sich die alliierten Streitkräfte bei ihren Militäraktionen auf andere Entschlüsse des SR – namentlich Resolution 678 und 687 – berufen konnten. Vor allem das irakische Eindringen in die Zone und die Flugverbote für UN-Maschinen stellten Verletzungen der Waffenstillstandsresolution 687 dar und wurden vom Präsidenten des SR am 11. Januar 1993 verurteilt. Die Ansicht vor allem der USA, es läge ein fortgesetztes Mandats zur Anwendung von Gewalt gemäß Resolution 678 vor, das so lange gilt, bis die internationale Sicherheit in der Region wiederhergestellt ist, wird hinsichtlich der Militärschläge von 1993 von dem ehemaligen GS Boutros-Ghali gestützt. Er sah die Bombenangriffe als in Übereinstimmung mit Resolution 678 stehend und daher als vom SR mandatiert an, da der Irak gegen Bestimmungen in Bezug auf den Waffenstillstand verstoßen hatte.<sup>520</sup>

Insofern erhielt die Intervention der alliierten Streitkräfte zum Schutz der Minderheiten zumindest zum Teil noch den Segen der UNO, wenn auch darauf hingewiesen werden muss, dass der GS weder die Aufgabe noch die Autorität

---

<sup>517</sup> Vgl. Johnstone, a.a.O., S. 39.

<sup>518</sup> Vgl. Sarooshi, a.a.O., S. 231-232.

<sup>519</sup> Vgl. Johnstone, a.a.O., S. 38.

<sup>520</sup> Boutros-Ghali, Boutros: „The raid yesterday, and the forces that carried out the raid, have received a mandate from the Security Council, according to resolution 678, and the cause of the raid was the violation by Iraq of resolution 687 concerning the cease-fire. So, as the Secretary-General of the UN, I can say that this action was taken and conforms to the resolutions of the Security Council and conforms to the Charter of the United Nations“, zitiert nach Johnstone, a.a.O., S. 75.

hat, eine verbindliche Interpretation von SR-Resolutionen zu geben oder gar ein Mandat zu erteilen.<sup>521</sup> Auf diesem Weg wird die Intervention der Alliierten von manchen Autoren auch als humanitäre Intervention im Sinne und im Auftrag der UN gesehen.<sup>522</sup> Nichtsdestotrotz wird in dieser Arbeit davon ausgegangen, dass – wie bereits in Kapitel III 3.2 dargestellt – das Mandat zur Anwendung von Gewalt mit der Verabschiedung von Resolution 687 erloschen ist und damit nicht als Legitimationsgrundlage herangezogen werden kann. Insofern wird die Position des Generalsekretärs hier nicht geteilt, sondern vielmehr darauf hingewiesen, dass sich die Maßnahmen der Alliierten in einer Grauzone des rechtlichen Rahmens des UN-SKS befinden: „The action taken (...) stretched the existing parameters of politically acceptable intervention virtually to the limit.“<sup>523</sup>

## 5.2 Operation „Desert Fox“

Seit Sommer 1997 verfolgte der Irak das Ziel, alle amerikanischen Mitarbeiter der UNSCOM des Landes verweisen. Der Widerstand gegen die US-Inspektoren gründete sich vor allem auf dem irakischen Vorwurf, die UNSCOM hätte jahrelang CIA-Agenten als Deckmantel für Spionagetätigkeiten gedient – eine Behauptung, die knapp zwei Jahre später bestätigt wurde. Im März 1999 berichtete die Washington Post, dass amerikanische Geheimdienste jahrelang ohne das Wissen der zuständigen UN-Behörden Agenten als Waffeninspektoren eingeschleust hatten, um auf diesem Wege zu Informationen über das irakische Militär zu gelangen.<sup>524</sup> Der ständig schwelende Streit zwischen dem Irak und den UN über die Befangenheit der Inspektoren und deren rigorosem Vorgehen führte am 23. Februar 1998 zur Unterzeichnung eines „Memorandum for Understanding“ zwischen Kofi Annan und Saddam Hussein – ein letzter Versuch, die sich anbahnende militärische Offensive der USA abzuwenden.

Der Irak verpflichtete sich darin, den Inspektoren von UNSCOM und IAEA ungehinderten und sofortigen Zugang zu gewähren. Im Gegenzug sicherten die UN zu, Iraks Bedenken hinsichtlich seiner nationalen Sicherheit und

<sup>521</sup> Vgl. Wolfrum, *Is There a Need to Reconsider International Law?*, S. 20.

<sup>522</sup> Vgl. Kaim, a.a.O., S. 66.

<sup>523</sup> Helena Cook, zitiert nach Graham-Brown, a.a.O., S. 105.

<sup>524</sup> Vgl. Gellman, Barton: U.S. spied on Iraqi military via U.N. Arms control Team had no knowledge of eavesdropping, in: *Washington Post* vom 2. März 1999.

Souveränität zu respektieren. Sensible Orte, wie beispielsweise die Präsidentenpaläste, sollten fortan nur unter bestimmten Bedingungen inspiziert werden dürfen.<sup>525</sup> Trotz dieser Einigung verschärfte sich der Konflikt im Verlauf des Jahres 1998. Im Dezember 1998 berichtete der UNSCOM-Leiter Richard Butler dem SR, dass der Irak seinen Verpflichtungen gegenüber UNSCOM nicht nachgekommen war. Der Irak hatte UNSCOM-Inspektionen blockiert, obwohl die Inspektoren angekündigt und die gewählten Orte nicht sensibel waren.<sup>526</sup> Die USA und Großbritannien antworteten darauf am 16. Dezember 1998 mit vier Tage dauernden Luftangriffen, bei denen über 400 Marschflugkörper auf Bagdad und die umliegende Infrastruktur gefeuert wurden, ohne zuvor den UN-SR zu konsultieren.<sup>527</sup> Als Rechtfertigungsgrundlage für die vier Tage dauernde Operation „*Desert Fox*“ diente den Alliierten der Bericht Butlers an den SR.<sup>528</sup>

Die völkerrechtliche Legitimität der Militäraktion steht auf noch unsichereren Füßen als die soeben dargestellten Maßnahmen zum Schutz der Kurden. Zwar hatte der SR wenige Wochen zuvor in seinen Resolutionen 1194 und 1205 die Weigerung des Irak, mit den Inspektoren von UNSCOM und IAEA zu kooperieren, verurteilt, und eine eklatante Verletzung der Bestimmungen aus Resolution 687 festgestellt.<sup>529</sup> Auch waren beide Resolutionen unter Kapitel VII verabschiedet worden, was einen Bezug zu Art. 39 herstellt. Resolution 1205 ging sogar einen Schritt weiter und betonte die Aufgabe des SR zur Aufrechterhaltung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit.<sup>530</sup> Jedoch findet sich in beiden Resolutionen kein Hinweis darauf, dass der SR kollektive Zwangsmaßnahmen beschlossen oder sonst ein Mandat zur Anwendung von Gewalt erteilt hat, um den Irak zur Erfüllung seiner Pflichten zu zwingen. Ein Recht auf Selbstverteidigung kann ebenfalls in keinsten Weise abgeleitet werden. Wie in Kapitel II 2.4.1 ausgeführt, ist es nicht erlaubt ist, unter Berufung auf Art. 51 wieder zu militärischen Mitteln zu greifen, wenn ein Waffenstillstand

<sup>525</sup> Vgl. Memorandum of Understanding between the United Nations and the Republic of Iraq, 23.02.1998, S/1998/166, Para 3, 4b, unter: <http://www.un.org/Depts/unscom/s98-166.htm> (Stand: 23.03.2004).

<sup>526</sup> Vgl. Pitt/Ritter, a.a.O., S. 79.

<sup>527</sup> Vgl. Voit, Ernst: Rechtsförmiges Unrecht. Das Gewaltverbot der UNO-Charta und die Irak-Resolutionen des Sicherheitsrats, unter: <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/Irak/voit.html> (Stand: 23.03.2004).

<sup>528</sup> Vgl. Pitt/Ritter, a.a.O., S. 79.

<sup>529</sup> Vgl. S/RES/1194 (1998), OP 1; S/RES/1205 (1998), OP 1.

<sup>530</sup> Vgl. S/RES/1205 (1998), OP 6.

nicht mehr nur vorübergehend existiert, sondern bereits über einen längeren Zeitraum anerkannt und eingehalten wurde.

Von der US-Regierung wurde auch in diesem Fall angeführt, dass aufgrund der Verletzung der Verpflichtungen zur Abrüstung und zur Kooperation mit den Inspektoren durch den Irak das Mandat zur Ausübung von Gewalt gemäß Resolution 678 fortbestehe.<sup>531</sup> Wie aber bereits in Kapitel III 3.2 dargestellt, ist diese Argumentation gerade auch im Hinblick auf die Prinzipien eines SKS abzulehnen. Die USA und Großbritannien handelten unilateral und ohne ein Mandat des SR<sup>532</sup> und verstießen damit selbst gegen das Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 UN-Charta. Operation „*Desert Fox*“ wurde von der Staatengemeinschaft auch nicht mehr so stillschweigend hingenommen wie frühere Interventionen. Viele arabische Staaten, aber auch Russland, China und Frankreich protestierten heftig gegen das Bombardement.<sup>533</sup>

Zudem brachte die Mission nicht den gewünschten Erfolg. Zwar erschütterte die Operation Husseins Position, der innenpolitische Instabilität befürchtete. Doch konnten auch diese militärischen Maßnahmen nicht den Sturz des irakischen Staatsoberhauptes herbeiführen. Massenverhaftungen im schiitischen Süden sowie die Exekution mehrerer Offiziere und religiöser Führer reichten aus, um die Lage schnell wieder in den Griff zu bekommen.<sup>534</sup> Die militärischen Einrichtungen für die Produktion von A-, B- und C-Waffen – so sie nach den Abrüstungsmaßnahmen noch vorhanden waren – wurden nur marginal getroffen.<sup>535</sup> Demgegenüber fielen den Militärschlägen rund 1600 Zivilisten zum Opfer, was die Frage aufwirft, inwieweit das Ergebnis im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln stand und damit das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt wurde.

Die Operation, die mehr einer Strafaktion als einem Mittel der Zwangsdiplomatie mit dem Ziel, eine weitere Abrüstung zu ermöglichen, glich<sup>536</sup>, führte nicht zu einer stärkeren Kooperationsbereitschaft des Irak mit UNSCOM. Im Gegenteil: Die Militärkampagne markierte endgültig das Ende der

<sup>531</sup> Vgl. Thaft IV/Buchwald, a.a.O., S. 559.

<sup>532</sup> Vgl. Deaver, a.a.O., S. 135.

<sup>533</sup> Vgl. Konzelmann, a.a.O., S. 261-263.

<sup>534</sup> Vgl. Byman/Waxman, a.a.O., S. 68, 70.

<sup>535</sup> Vgl. Konzelmann, a.a.O., S. 261.

<sup>536</sup> Vgl. Deaver, a.a.O., S. 135.

Waffeninspektionen im Irak. Auch konnten die Militärschläge Hussein nicht so weit einschüchtern, dass weitere Provokationen von Seiten des Irak unterblieben. In den Folgejahren griff der Irak die Nichtüberflugszonen im Norden und Süden des Landes wiederholt an.<sup>537</sup> Die wohl schwerwiegendste Konsequenz aber war, dass mit der Eskalation der Auseinandersetzungen um die Inspektionen der UNSCOM der UNO endgültig die Kontrolle über den Irak-Konflikt entglitten ist. Seitdem stellte er sich vor allem als Konfrontation der USA mit dem Regime Saddam Husseins dar.<sup>538</sup> In vier Tagen wurde der über Jahre immer wieder mühsam ausgehandelte Konsens zwischen den UN und dem Irak vollends zerstört.<sup>539</sup>

In den folgenden Jahren verschärfte sich die Situation zusehends. Immer wieder flogen die USA und Großbritannien in Folge irakischer Scharmützel und Militäreinsätze in den Flugverbotszonen Luftangriffe gegen Luftabwehr- und Radarstellungen des Landes. Im August 2002 zeichnete sich eine weitere Eskalation des Konflikts ab. Es wurden nun auch Munitionsdepots, Kommandoeinrichtungen sowie Brücken und andere zivile In-frastrukturanlagen bombardiert. Im September 2002 flogen amerikanische und britische Kampfflugzeuge sogar zweimal Angriffe auf den zivilen Flughafen der Stadt Basra im Süden des Irak.<sup>540</sup> Der III. Golfkrieg rückte näher.

### 5.3 III. Golfkrieg

Im Zusammenhang mit dem III. Golfkrieg sind grundsätzliche Fragen über die weltweite Sicherheit und Ordnung entbrannt, deren Diskussion jedoch über den Rahmen dieser Arbeit hinausgeht. Es handelt sich hierbei insbesondere um die Fragen, ob eine präventive Selbstverteidigung nach dem Völkergewohnheitsrecht besteht, das über das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta hinausgeht und letztlich einen Rückgriff auf das *jus ad bellum* bedeuten würde; wie der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus begegnet werden kann und inwieweit der III. Golfkrieg der von Bush sen. bereits 1990 verkündeten „neuen Weltordnung“ eine neue Dimension verliehen

<sup>537</sup> Vgl. Byman/Waxman, a.a.O., S. 70.

<sup>538</sup> Vgl. Paech, Norman: Die Rolle der UNO im Irakkonflikt, S. 38.

<sup>539</sup> Vgl. Deaver, a.a.O., S. 135.

<sup>540</sup> Vgl. Mößner, Nicola: USA und Großbritannien/Irak,

unter: [http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/kriege/251ak\\_usa-irak.htm](http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/kriege/251ak_usa-irak.htm) (Stand: 23.03.2004).

hat.<sup>541</sup>

Zwar hat der III. Golfkrieg im Vergleich zu anderen militärischen Aktionen während des Irak-Konflikts hinsichtlich der Massivität des Militäreinsatzes, der tiefen Spaltung des SR und der Offensichtlichkeit des Völkerrechtsbruchs eine exponierte Stellung. Da diese Arbeit aber den Irak-Konflikt im Ganzen behandelt und der III. Golfkrieg den traurigen Höhepunkt einer jahrelangen Entwicklung darstellt, muss er im Kontext des gesamten Konflikts gesehen werden. In diesem Sinne geht es hier in erster Linie um die Legitimität des Krieges im Rahmen des UN-SKS, basierend auf den bisher gewonnenen Erkenntnissen.

Ausgangspunkt der Untersuchung ist im Falle des III. Golfkriegs die letzte vor dem Militäreinsatz verabschiedete EntschlieÙung des SR: Resolution 1441, die zahlreiche Ungenauigkeiten in ihrem Wortlaut aufweist.<sup>542</sup> In der Präambel stellt die Resolution fest, dass die Nichterfüllung der UN-Forderungen sowie die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen durch den Irak eine Bedrohung für Weltfrieden und internationale Sicherheit darstellen. Zudem wird auf Resolution 678 verwiesen, die die Mitgliedstaaten dazu autorisiert hatte, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Resolution 660 und allen folgenden relevanten Resolutionen Geltung zu verschaffen sowie Weltfrieden und internationale Sicherheit in der Region wiederherzustellen. Auffallend ist, dass der Verweis darauf, dass Resolution 678 der Befreiung Kuwaits diene, fehlt. Resolution 1441 führt auch Resolution 687 an und betont damit die Verpflichtungen des Irak – besonders die zur Abrüstung – als einen notwendigen Schritt, um das erwähnte Ziel zu erreichen.<sup>543</sup>

In OP 1 der Resolution 1441, in der der SR unter Kapitel VII handelt, findet sich dann die zentrale Aussage „(...) that Iraq remains in material breach of its obligations under relevant resolutions, including resolution 687 (1991), in particular through Iraq’s failure to cooperate with United Nations inspectors and the IAEA, and to complete the actions required under paragraphs 8 to 13 of

---

<sup>541</sup> Vgl. Paech, Norman: Der Irakkrieg oder der Abschied vom System der Kollektiven Sicherheit, unter: <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/irak/paech.html> (Stand: 23.03.2004).

<sup>542</sup> Vgl. Roberts, a.a.O., S. 41.

<sup>543</sup> Vgl. S/RES/1441, Präambel.

resolution 687 (1991) (...)“. Der irakischen Regierung wird in OP 2 eine „final opportunity to comply with its disarmament obligations“ gegeben, der sich in OP 13 die Drohung anschließt, dass der Irak „will face serious consequences“, wenn er seine Verpflichtungen nicht erfüllt. Zudem betont Resolution 1441, dass falsche Erklärungen oder Auslassungen in dem vom Irak zu liefernden Bericht über sein Waffenprogramm wie auch eine fehlende Kooperation mit den Waffeninspektoren als „material breach“ der irakischen Verpflichtungen angesehen werde. OP 12 sieht zudem vor, dass der SR im Falle eines berichteten Verstoßes von Seiten des Irak zusammentreten werde, um über die Maßnahmen, die nötig sein würden, um die Erfüllung der Resolutionen zu sichern, zu beraten.<sup>544</sup>

Nun wird von den Kriegsbefürwortern argumentiert, dass die Resolution zwar die Einberufung der SR-Mitglieder fordere, jedoch keine Anweisung enthalte, nach der eine weitere Resolution für einen Militäreinsatz notwendig sei. Jede Nachricht über einen Verstoß des Irak stelle einen „material breach“ der Waffenstillstandsverpflichtungen dar, der die Erlaubnis zum Krieg nach sich ziehe.<sup>545</sup> Dies würde bedeuten, dass ein fortgesetztes Mandat gemäß Resolution 678 besteht, wovon hier aber gemäß herrschender Meinung nicht ausgegangen wird.

Abgesehen davon reicht es für eine derart weitreichende Maßnahme wie einen Krieg nicht aus, darauf zu verweisen, was nicht in der Resolution enthalten ist. Vielmehr ist zu berücksichtigen, was sie aussagt. Nach dem Wortlaut der Resolution aber hat der SR seiner Feststellung, der Irak befinde sich im Bruch mit seinen Waffenstillstandsverpflichtungen, lediglich ein erweitertes Inspektionsregime folgen lassen und kein Mandat für militärische Maßnahmen erteilt.<sup>546</sup> Auch ergibt sich aus der Feststellung einer Friedensgefährdung durch den SR nicht zwangsläufig die Autorisierung militärischer Gewalt gegen den Irak. Hier lässt sich die Praxis des SR heranziehen. In den Fällen, in denen der SR Staaten zu militärischen Maßnahmen ermächtigt hat, tat er dies unter Nennung derjenigen, die militärische Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 UN-Charta ergreifen sollten – wie im Falle der Resolution 678. Diese Klarheit von

---

<sup>544</sup> Vgl. ebd., OP 1,2, 12 und 13.

<sup>545</sup> Vgl. Thaft IV/Buchwald, a.a.O., S. 562.

<sup>546</sup> Vgl. Franck, What Happens Now?, S. 613.

Adressat und autorisierter Maßnahme fehlt in Resolution 1441. Im Hinblick auf die legitimierende Wirkung, die einer Entscheidung des SR zukommt, um die Ausnahme vom Gewaltverbot zu rechtfertigen, ist eine eindeutige Autorisierung zur Anwendung militärischer Gewalt und der Staaten, die sie ausüben sollen, unverzichtbar.<sup>547</sup>

Resolution 1441 mag in einigen Punkten doppeldeutig sein. Dennoch ist davon auszugehen, dass es für die in der Resolution dem Irak unter bestimmten Umständen unspezifiziert angedrohten „ernsthaften Konsequenzen“, sofern sie mit Gewaltanwendung wahr gemacht werden sollen, eines weiteren Beschlusses des SR bedurft hätte, in dem dies genau begründet und definiert worden wäre.<sup>548</sup> Diese Ansicht wird nicht zuletzt durch das Verhalten der Ratsmitglieder gestützt. Die Ständigen Mitglieder China, Frankreich und Russland machten in einer gemeinsamen schriftlichen Stellungnahme deutlich, dass Resolution 1441 ihrer Ansicht nach „any automaticity in the use of force“<sup>549</sup> ausschließt. Die USA wiederum versuchten in mehrwöchigen Verhandlungen, eine Resolution mit einem Mandat für militärische Zwangsmaßnahmen durch den SR zu bekommen. Doch scheiterte dieses Vorhaben an der Drohung Frankreichs, sein Vetorecht zu nutzen.<sup>550</sup> Wären die USA überzeugt gewesen, Resolution 1441 enthalte eine automatische Ermächtigung zum Krieg, hätten sie sich wohl kaum die Mühe gemacht, eine weitere Resolution zu entwerfen und zu verhandeln.

Die große Mehrheit kommt daher zu dem Schluss, dass Resolution 1441 keine militärischen Zwangsmaßnahmen gegen den Irak autorisiert hat<sup>551</sup> und somit eindeutig kein Mandat des UN-SR für den III. Golfkrieg bestand.<sup>552</sup> Die Militäraktion hat weder in Resolution 1441 noch in früheren SR-Resolutionen, insbesondere Resolution 678 in Verbindung mit Resolution 687, eine legitime Basis, wie dies von den Regierungen Spaniens, Großbritanniens und der USA

---

<sup>547</sup> Vgl. Wolfrum, Irak, S. 5.

<sup>548</sup> Arnold, a.a.O., S.189.

<sup>549</sup> Joint Statement by China, France and Russia Interpreting UN Security Council Resolution 1441 (2002) vom 11.11.2002, unter: <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/IRAQ/FRRSCHST.HTM> (Stand: 23.03.2004).

<sup>550</sup> Vgl. Einsiedel, Sebastian Graf von/Chesterman, Simon: Doppelte Eindämmung im SR. Die USA und Irak im diplomatischen Vorfeld des Krieges, in: Vereinte Nationen Bd. 51 Heft 2 (2003), S. 54.

<sup>551</sup> Vgl. Wiesbrock, a.a.O., S. 215.

<sup>552</sup> Vgl. Paech, Die Rolle der UNO im Irakkonflikt, S. 40-41.

angeführt worden war.<sup>553</sup> Die USA und ihre Alliierten können sich zudem nicht auf eine Verletzung von SR-Resolutionen durch den Irak berufen. Den UN-Mitgliedstaaten fehlt die Kompetenz, ohne Einwilligung des SR als sein Vollstreckungsorgan zu handeln.<sup>554</sup>

Lassen sich militärische Maßnahmen gegen den Irak nicht auf Resolution 1441 stützen und fehlt eine entsprechende Autorisierung durch den SR, stellt sich die Frage, ob es eine andere Legitimationsgrundlage für den III. Golfkrieg gibt, namentlich das „naturegegebene Recht zu Selbstverteidigung“. Daher soll nun geprüft werden, ob die Operation „*Iraqi Freedom*“ als Akt der Selbstverteidigung nach Art. 51 angesehen werden kann.<sup>555</sup>

Da ein bewaffneter Angriff von Seiten des Irak eindeutig nicht vorlag, ist die einzige noch mögliche Grundlage die im Rahmen des UN-SKS bereits einmal stillschweigend gebilligte, jedoch völkerrechtlich umstrittene präventive Selbstverteidigung im Falle eines unmittelbar bevorstehenden Angriffs. Angenommen, vorbeugende Selbstverteidigung wäre rechtmäßig, bedarf es zumindest einer Identität des Opfers. Das Szenario, der Irak hätte US-Territorium angreifen können, ist – auch aufgrund der vorangegangenen Abrüstungsmaßnahmen durch UNSCOM und UNMOVIC – weit hergeholt. In dieser Situation bleibt das Recht auf kollektive Selbstverteidigung. Wird angenommen, dass die Massenvernichtungswaffen im Besitz des Irak Israel, Saudi-Arabien oder die Türkei bedroht hätten und dass diese Bedrohung einem bewaffneten Angriff gleichgekommen wäre, würde das Recht auf kollektive Selbstverteidigung auch für die USA gelten – falls die weiteren Voraussetzungen dafür gegeben sind. Laut dem Nicaragua-Urteil des IGH

---

<sup>553</sup> Anm.: In einem Brief an den Präsidenten des SR erklären die USA: „The actions being taken are authorized under existing Council resolutions, including its resolutions 678 (1990) and 687 (1991). Resolution 687 (1991) imposed a series of obligations on Iraq, including, most importantly, extensive disarmament obligations, that were conditions of the ceasefire established under it. It has been long recognized and understood that a material breach of these obligations removes the basis of the ceasefire and revives the authority to use force under resolution 678 (1990). This has been the basis for coalition use of force in the past and has been accepted by the Council, as evidenced, for example, by the Secretary-General's public announcement in January 1993 following Iraq's material breach of resolution 687 (1991) that coalition forces had received a mandate from the Council to use force according to resolution 678 (1990)“ (vgl. Letter from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council, 21.03.2003, S/2003/351, unter: [http://www.un.int/usa/s2003\\_351.pdf](http://www.un.int/usa/s2003_351.pdf) (Stand: 23.03.2004)); vgl. Roberts, a.a.O., S. 43.

<sup>554</sup> Vgl. Wolfrum, Irak, S. 5.

<sup>555</sup> Vgl. Wolfrum, Is There a Need to Reconsider International Law?, S. 7-8.

bedarf das Recht auf kollektive Selbstverteidigung der Aufforderung eines Opfers.<sup>556</sup> So müsste einem vorbeugenden Schlag der USA gegen den Irak eine Anfrage eines Staates in der Region vorausgegangen sein, der sich direkt durch irakische Raketen bedroht sah. Dies ist jedoch nicht geschehen. Zudem deutete nichts darauf hin, dass der Irak seine Nachbarn oder die USA angreifen werde: „...the facts of the situation that existed in March 2003 are hard to fit within *any* plausible theory of imminence.“<sup>557</sup>

Da keine im Rahmen des UN-SKS mögliche Legitimation für den III. Golfkrieg besteht, lässt sich schlussfolgern, dass es sich bei der Operation „*Iraqi Freedom*“ um einen verbotenen Angriffskrieg handelte<sup>558</sup> und das Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 UN-Charta in massiver Weise verletzt wurde.

## 6. Fazit

### 6.1 Interpretationsspielräume der UN-Charta

Der Irak-Konflikt hat wiederholt gezeigt, dass die UN-Charta in für das UN-SKS wesentlichen Bereichen strukturelle Schwächen aufweist.<sup>559</sup> Problematisch ist insbesondere, dass die Artikel der Charta allgemein formuliert und daher offen für Interpretationen sind.<sup>560</sup> Art. 39 ist hinsichtlich der Definition der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sehr ungenau formuliert. Auch der Kernbegriff „Angriffshandlung“ wird nicht näher bestimmt. Die Resolution der GV nimmt zwar eine Definition des Tatbestandes der Aggression vor, die aber insofern nicht ausreichend ist, als der SR nicht an die Bestimmungen der Resolution gebunden ist. Problematisch ist auch, dass die UN-Charta keine Verpflichtung des SR zum Eingreifen enthält.<sup>561</sup> Insofern besitzt das UN-SKS keinen Mechanismus, der im Fall einer Aggression automatisch in Gang gesetzt wird.<sup>562</sup>

Die UN-Charta verzichtet zudem darauf, die Entscheidung des SR an andere Kriterien als die Bedrohung oder den Bruch des Friedens zu knüpfen und

<sup>556</sup> Vgl. Nicaragua-Urteil des IGH, Para 232.

<sup>557</sup> Franck, *What Happens Now?*, S. 611.

<sup>558</sup> Vgl. Arnold, a.a.O., S. 187.

<sup>559</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 66.

<sup>560</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 67.

<sup>561</sup> Vgl. Opitz, *Kollektive Sicherheit in Volger*, S. 309.

<sup>562</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 86.

gewährt dem Rat damit einen sehr weiten Einschätzungsspielraum.<sup>563</sup> Darüber hinaus geben Art. 41 und 42 dem SR lediglich eine Anleitung zum Handeln, formulieren konkrete Maßnahmen aber nur teilweise aus. Dies ist umso problematischer, als es keine Autorität neben dem SR gibt, die als eine Art legislatives Organ die Bestimmungen der Charta interpretieren und gegebenenfalls anpassen kann.<sup>564</sup> In der Folge kann es dazu kommen, dass der SR, wie im Fall der Resolution 687, seine Befugnisse maßgeblich ausweitet.

Hinsichtlich der Anwendung militärischer Gewalt eröffnet die UN-Charta Ausweichmöglichkeiten, die ihr Ziel – die Wiederherstellung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit im Kollektiv – unterlaufen. Der Krieg gegen den Irak von 1991 begann zwar mit einem Beschluss des SR, doch erlaubte es die Charta, dass die gesamte Verantwortung für die Kriegsführung pauschal auf die von den USA geführte Anti-Irak-Koalition übertragen und damit der UNO entzogen wurde.<sup>565</sup> Daher lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, dass im II. Golfkrieg das UN-SKS seine von den Gründungsvätern intendierte Anwendung gefunden hat.<sup>566</sup>

Indem für den SR die Möglichkeit besteht, Mitgliedstaaten mit der Durchführung militärischer Maßnahmen zu betrauen, wird die UNO zum einen abhängig von dem freiwilligen Beitrag der Mitgliedstaaten auf ad-hoc-Basis<sup>567</sup> und gibt zum anderen die Kontrolle aus der Hand. Zudem spielt die Delegation derartiger Aufgaben den Mitgliedstaaten in die Hände. Behalten sie das Kommando über militärische Operationen, können sie ihre Interessen weitaus stärker verfolgen und müssen ihre Streitkräfte nicht unter eine UN-Leitung stellen, auf die sie nur geringen Einfluss haben. Auch wenn es weitsichtig war, diese Regelung in der Charta festzuschreiben, verringert sich dadurch die Wahrscheinlichkeit, dass jemals die vorgesehenen Sonderabkommen nach Art. 43 geschlossen werden, beträchtlich.<sup>568</sup>

Schließlich besteht auch hinsichtlich des Art. 51 das Problem, dass wesentliche

---

<sup>563</sup> Vgl. Heinz/Philipp/Wolfrum, a.a.O., S. 125.

<sup>564</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 67.

<sup>565</sup> Vgl. Arnold, a.a.O., S. 184.

<sup>566</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 96.

<sup>567</sup> Vgl. ebd., S. 85.

<sup>568</sup> Vgl. Heinz/Philipp/Wolfrum, a.a.O., S. 127.

Elemente wie der Begriff „bewaffneter Angriff“ nicht näher bestimmt werden. Der Verweis auf das „naturgegebene Recht“ zur Selbstverteidigung öffnet zudem das Tor für eine weite Auslegung dieses Rechts. Die Tatsache, dass Völkerrechtsexperten seit der Gründung der UNO über die Reichweite des Rechts zur Selbstverteidigung nach Art. 51 streiten, zeigt deutlich den Klärungsbedarf an dieser Stelle.<sup>569</sup> Die Völkergemeinschaft steht besonders seit den Anschlägen auf das World Trade Center in New York City und das Pentagon in Washington D.C. am 11. September 2001 in Bezug auf die Konkretisierung des Selbstverteidigungsrechts vor neuen Herausforderungen. Die Sicherheitsinteressen von Staaten gegen die Verbreitung von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen müssen berücksichtigt werden. Die Forderung nach einer präventiven Selbstverteidigung, wie sie die USA vornimmt, ist zwar im Sinne der UN-Charta unakzeptabel, signalisiert aber deutlich eine Sicherheitslücke im UN-SKS, der begegnet werden muss.<sup>570</sup>

Während des Irak-Konflikts trat ein weiteres der Charta innewohnendes Problem zutage: das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Souveränität und Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates einerseits und dem Schutz der Menschenrechte andererseits. 1991 begann im Zuge der Verabschiedung von Resolution 688, die in der Praxis des SR einen wichtigen Präzedenzfall darstellt, eine Intervention zum Schutz einer in ihren Menschen- und Minderheitenrechten verletzten Zivilbevölkerung<sup>571</sup> – zu der der SR die Mitgliedstaaten jedoch nicht ausdrücklich autorisiert hatte. In Resolution 688 hat der SR zwar eine Bestimmung nach Art. 39 getroffen, aber keinen Weg vorgegeben, wie dieser Friedensbedrohung begegnet werden sollte.<sup>572</sup> Das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Souveränität und Schutz der Menschenrechte erschwerte auch die Umsetzung des OFFP. Das Souveränitätsprinzip ermöglichte der irakischen Regierung, die relevanten Resolutionen abzulehnen – mit der Konsequenz, dass die Hilfsmaßnahmen fünf Jahre lang nicht erfolgen konnten.

---

<sup>569</sup> Vgl. Falk, Richard: Einer flog über das Völkerrecht. Der mögliche Irakkrieg und die Charta der Vereinten Nationen, unter: <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/Irak/falk.html> (Stand: 23.03.2004).

<sup>570</sup> Vgl. Wolfrum, Is There a Need to Reconsider International Law?, S. 76.

<sup>571</sup> Vgl. Opitz, Zwischen Kollektiver Sicherheit und Humanitärer Intervention, S. 286-287.

<sup>572</sup> Vgl. Saroohsi, a.a.O., S. 226-227.

Solange an der UN-Charta nicht eindeutige Änderungen im Hinblick auf die Reichweite des Souveränitätsprinzips vorgenommen werden, bergen humanitäre Interventionen stets das Risiko, dass völkerrechtliche Normen, darunter vor allem das Gewaltverbot, verletzt werden. Das Fehlen klarer Kriterien für eine humanitäre Intervention führt zudem zu einer inkonsistenten Handhabung des Instruments. Es geht in diesem Zusammenhang vor allem darum, der Gefahr vorzubeugen, dass das Argument der humanitären Not von Mitgliedstaaten für militärische Interventionen instrumentalisiert wird, um eigene Interessen zu verfolgen.<sup>573</sup>

Wie dargestellt, bietet die UN-Charta viele Möglichkeiten, ihre Bestimmungen zu dehnen, umzuinterpretieren, zu ergänzen und zu unterlaufen. Dies wiederum führt zu vieldeutigen und interpretationsfähigen Resolutionen, wie dies neben Resolution 688 auch bei den Resolutionen 678 im Hinblick auf die Beendigung des Mandats und Resolution 687 bezüglich der Waffenstillstandsverpflichtungen des Irak sowie – besonders eklatant – bei Resolution 1441 der Fall war.<sup>574</sup> So ist die in Resolution 1441 verwendete Formulierung „ernste Konsequenzen“ im Falle einer weiteren Verletzung der Bestimmungen aus Resolution 687 politisch beliebig auslegbar und „dient als Ersatzformel für die Androhung von Sanktionen“<sup>575</sup>. Die UN-Charta sieht jedoch keine ernsthaften Konsequenzen bei erheblichen Verletzungen völkerrechtlicher Verpflichtungen vor und gibt auch nicht das Recht, die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen mit Sanktionen durchzusetzen. Besonders kritisiert werden muss die Formulierung im Präambelabsatz 10, die die Vermutung nahe legt, jeder Staat sei berechtigt, bei einer „erheblichen Verletzung“ des Waffenstillstandes durch den Irak die Feindseligkeiten wieder aufnehmen zu dürfen. An dieser Stelle wird die Grenze dessen, was gemäß Art. 39, 42 und 51 UN-Charta legitim ist, weit überschritten.<sup>576</sup>

Die Interpretationsspielräume, die die UN-Charta bei der Formulierung von Resolutionen ermöglicht, fallen in negativer Weise auf sie zurück. Das Regelwerk der UNO wird bis an seine Grenzen ausgeweitet – und zuweilen

<sup>573</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 204.

<sup>574</sup> Vgl. Arnold, a.a.O., S. 183-184.

<sup>575</sup> Graefrath, Bernhard: So demütigend wie möglich für den Irak. Die UN-Resolution 1441 zwischen Krieg und Frieden – eine Textanalyse, in: Junge Welt vom 13.11.2002.

<sup>576</sup> Vgl. ebd..

auch darüber hinaus, wie in Bezug auf die Bombardements 1993, die mit dem Schutz der Kurden begründet wurden, zu sehen war. Die Dehnbarkeit der Charta-Bestimmungen führt zur Aufweichung ihrer völkerrechtlichen Normen und senkt damit die Schwelle zum Bruch des Völkerrechts, wie er im Falle der Militärschläge von 1998 gegen den Irak oder im III. Golfkrieg erfolgte. Gerade das Gewaltverbot gehört zu den Kernfeilern einer friedlichen Weltordnung. Wenn man sich dezidiert zu dem Grundsatz bekennt, dass allen Staaten das Recht der souveränen Gleichheit zugestanden werden soll, dann muss zugleich auch Sorge dafür getragen werden, dass die souveränen Rechte auch von allen effektiv ausgeübt werden können. Die UNO jedoch war nicht in der Lage, die diesbezüglichen Rechte des Irak, der trotz aller Verstöße gegen internationale Vereinbarungen doch noch eines ihrer Mitglieder war und ist, zu schützen.<sup>577</sup>

Abschließend lässt sich festhalten, dass der UN-Charta die Umsetzung eines SKS nicht wirklich gelungen ist, da sie zu viele Schwächen in zu wichtigen Punkten aufweist.<sup>578</sup>

## **6.2 Effektivität der Instrumente**

### **6.2.1 Friedliche Sanktionen**

Die gegen den Irak verhängten nicht-militärischen Zwangsmaßnahmen nach Art. 41 UN-Charta haben sich als ambivalentes Instrument offenbart. Sie waren sehr effektiv, um den Irak wirtschaftlich zu schwächen<sup>579</sup> und die Regierung zur Einhaltung ihrer Waffenstillstandsverpflichtungen aus Resolution 687 zu zwingen. Nach Aussage des ehemaligen UNSCOM-Direktors Rolf Ekeus erwiesen sich die Sanktionen als wichtiges Druckmittel, um die irakischen Machthaber dazu zu bringen, die Waffeninspektionen zu akzeptieren.<sup>580</sup> Neben der relativ umfangreichen Abrüstung des Irak konnte die UNO weitere Erfolge in den Bereichen Terrorismusprävention, der Rückgabe gestohlenen Eigentums an Kuwait sowie der Rückführung Gefangener nach Kuwait verzeichnen. Insgesamt lässt sich sagen, dass der Irak nicht zuletzt aufgrund des Drucks, den die Sanktionen verursachten, den umfangreichen Forderungen der

---

<sup>577</sup> Vgl. Tomuschat, a.a.O., S. 41.

<sup>578</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 66.

<sup>579</sup> Vgl. Valkysers, a.a.O., S. 103.

<sup>580</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Sanctions Decade, S. 54.

Resolution 687 trotz allem in weiten Teilen entsprach.<sup>581</sup>

Allerdings kristallisierten sich während des Irak-Konflikts auch immer deutlicher die Schwächen des Sanktionsinstruments heraus. Ein Manko offenbarte sich bereits in der Anfangsphase: Sanktionen brauchen Zeit, um ihre beabsichtigte Wirkung zu erzielen.<sup>582</sup> So hätte das Wirtschaftsembargo, das vor dem II. Golfkrieg gegen den Irak verhängt worden war, nach Schätzungen ein Jahr benötigt, um derart effektiv zu sein, dass es die irakische Regierung zu einer Änderung ihrer Politik hätte veranlassen können. Ein Jahr war allerdings zu lang, um ein großes Militäraufgebot in Saudi-Arabien aufrecht und die Kriegskoalition zusammen zu halten.<sup>583</sup> Daher wurde den Sanktionen von vornherein nicht genug Zeit gegeben, ihre beabsichtigte Wirkung, die Umkehr der aggressiven Politik Husseins und den Abzug der irakischen Truppen, zu erzielen.<sup>584</sup> Inwieweit das Embargo erfolgreich war, lässt sich daher nicht beurteilen. Zwar ist zu vermuten, dass friedliche Zwangsmaßnahmen für ein derart hohes Ziel wie die Umkehr eines Aktes militärischer Aggression zu schwach oder überhaupt nicht geeignet sind<sup>585</sup>, doch wird dies für den Fall des Irak spekulativ bleiben. Zu kritisieren ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass die SR-Mitglieder vor Beginn der Kampfhandlungen nicht einmal den Versuch unternommen hatten zu evaluieren, ob die Sanktionen wirkten und daher auch nicht, ob sie fortgesetzt werden sollten.<sup>586</sup>

Demgegenüber hatten die Sanktionen, die nach dem Krieg aufrecht erhalten worden waren, zum einen ein niedrigeres Ziel, da es vornehmlich um die Erfüllung der Abrüstungsbestimmungen ging, und zum anderen wesentlich mehr Zeit, ihre Wirkung zu entfalten. Am empfindlichsten trafen die Sanktionen die irakische Wirtschaft, die vom Ölverkauf sehr abhängig war.<sup>587</sup> Durch die schnelle Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen in das jeweilige nationale Recht der partizipierenden Staaten sowie die aktive Teilnahme von Nachbarstaaten wie der Türkei und Saudi-Arabien, die ihre Verkehrswege für Öl

---

<sup>581</sup> Vgl. ebd., S. 55.

<sup>582</sup> Vgl. Kulesa/Starck, a.a.O., S. 8.

<sup>583</sup> Vgl. Graham-Brown, a.a.O., S. 10.

<sup>584</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 70.

<sup>585</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 44.

<sup>586</sup> Vgl. Graham-Brown, a.a.O., S. 10.

<sup>587</sup> Vgl. Valkysers, a.a.O., S. 97.

Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 43.

zum Irak sofort abschnitten, ließen sich die für den Handel nötigen Transportwege gut kontrollieren.<sup>588</sup> In der Folge sank der Ölexport des sanktionierten Landes insgesamt um 90 Prozent. Schätzungen zufolge fiel Iraks Bruttoinlandprodukt im Kriegsjahr 1991 um zwei Drittel. Insofern erwiesen sich die Sanktionen als äußerst effizient und effektiv.<sup>589</sup>

Die Konsequenzen allerdings hatte weniger die politische Führung als die Bevölkerung zu tragen, die Opfer einer humanitären Katastrophe wurde. Erschwerend kam hinzu, dass es bei der Gewährung von Ausnahmegenehmigungen für den Import humanitärer Güter wiederholt zu Verzögerungen kam. Die Ursache lag in dem Konsensprinzip, mit dem der Sanktionsausschuss seine Entscheidungen zu treffen hat. Es dauerte oft Wochen, bis sich die Mitglieder auf den kleinsten gemeinsamen Nenner geeinigt hatten.<sup>590</sup>

Die größte Schwäche, die die Sanktionen somit offenbarten, war, dass sie die Zivilbevölkerung des Irak trafen und nicht die für die Völkerrechtsverletzungen verantwortliche Führungselite des Landes. Dadurch aber schwanden die Chancen auf eine Änderung oder gar einen Wechsel des Regimes. Hussein reagierte auf die Sanktionen mit institutionellen Anpassungsmaßnahmen und härtesten Repressionen gegenüber seinem Volk.<sup>591</sup> Unter seiner autokratischen Regierungsführung waren interne Oppositionsgruppen, so sie vorhanden waren, nicht in der Lage, Druck für einen politischen Wandel auszuüben.<sup>592</sup> Aus diesen Gründen kann der Einsatz umfassender Sanktionen in einer Diktatur dazu führen, die Eliten zu festigen und die Bevölkerung zu bestrafen.<sup>593</sup>

Eine weitere Schwäche der Sanktionen waren die Folgen für Drittstaaten. Diese Länder verlieren infolge der Zwangsmaßnahmen oft ihre Exportmärkte, ihre Staatseinnahmen und Beschäftigungsmöglichkeiten.<sup>594</sup> Werden sie von der

---

<sup>588</sup> Vgl. Valkysers, a.a.O., S. 97.

<sup>589</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 43.

<sup>590</sup> Vgl. Brzoska, Michael: Der Schatten Saddams. Die Vereinten Nationen auf der Suche nach zielgerichteten Sanktionen, in: Vereinte Nationen Bd. 49 Heft 2 (2001), S. 58.

<sup>591</sup> Vgl. Perthes, Volker: Irak: Wege aus der Sackgasse, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* Heft 2 (1991), S. 145.

<sup>592</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 44.

<sup>593</sup> Vgl. Sponeck, Hans von: „Man muß das Regime entdämonisieren“ - Zur Problematik der Irak-Sanktionen, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* Heft 8 (2000), S. 937.

<sup>594</sup> Vgl. Doxey, Margaret P.: *United Nations Economic Sanctions: Minimizing Adverse Effects in Nontarget States*, in: Cortright, David/Lopez, George: *Smart Sanctions – Targeting Economic Statecraft*, Lanham 2002, S. 185.

Staatengemeinschaft finanziell nicht unterstützt, wächst die Gefahr, dass Sanktionen und damit die Ziele der Sanktionspolitik der UN von den betroffenen Drittstaaten unterwandert werden, um den wirtschaftlichen Schaden in Grenzen zu halten.<sup>595</sup>

Bereits Boutros-Ghali betonte daher in der *Agenda for Peace*, dass den Erwartungen, die Art. 50 UN-Charta weckt, aktiv entsprochen werden müsse. Die Kosten, die Sanktionen verursachen, sollten von allen Mitgliedstaaten gleichermaßen getragen werden und nicht ausschließlich von einigen wenigen, die das Pech haben, Nachbarn oder wichtige Wirtschaftspartner des Ziellandes zu sein.<sup>596</sup> Bislang, so stellte UN-GS Kofi Annan in seinem Millenniumsbericht fest, half die internationale Gemeinschaft diesen Ländern nicht.<sup>597</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich bei dem Einsatz von nicht-militärischen Zwangsmaßnahmen während des Irak-Konflikts drei Kernprobleme offenbarten: Erstens litt die Zivilbevölkerung unverhältnismäßig stark, zweitens waren die Auswirkungen auf die Regierung zu schwach – im Gegenteil wirkten die Sanktionen im Irak sogar noch systemstabilisierend<sup>598</sup> – und drittens zogen sie schwere finanzielle Einbußen für Drittstaaten wie Nachbarländer oder wichtige Handelspartner nach sich.<sup>599</sup>

Die negativen Erfahrungen im Fall Irak sind jedoch nicht ohne Wirkung geblieben. Der SR geht mit der Verhängung umfassender Wirtschaftssanktionen inzwischen vorsichtiger um. Zudem ist das Bewusstsein über die humanitären Konsequenzen dieser Maßnahmen gewachsen. Der Trend geht daher inzwischen zu gezielteren und ausgewählteren Sanktionen, die in Kapitel V 3.1 dargestellt werden.<sup>600</sup>

---

<sup>595</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 229.

<sup>596</sup> Vgl. Boutros-Ghali, Boutros: Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth Anniversary of the United Nations, 25.01.1995, A/50/60, Para 73, unter: <http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html> (Stand: 23.03.2004).

<sup>597</sup> Vgl. Annan, *We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century*, New York 2000, Para 230, unter: <http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm> (Stand: 23.03.2004).

<sup>598</sup> Vgl. Perthes, *Wege aus der Sackgasse*, S. 147.

<sup>599</sup> Vgl. Deutsches Auswärtiges Amt: Verbesserung des Sanktionsinstrumentariums der Vereinten Nationen im „Bonn-Berlin-Prozess“, unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/sanktionen\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/sanktionen_html), (Stand : 23.3.2004).

<sup>600</sup> Vgl. Sponeck, Hans von: Die Sanktionen gegen den Irak sind ein Verstoß gegen die Genozid-Konvention, unter: <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/irak/sponeck3.html> (Stand: 23.03.2004).

### 6.2.2 Militärische Zwangmaßnahmen

Der II. Golfkrieg hat gezeigt, dass das Instrumentarium der kollektiven Sicherheit der UN im Hinblick auf militärische Zwangsmaßnahmen Schwächen aufweist. Es hat sich als negativ herausgestellt, dass die in Art. 43 UN-Charta vorgesehenen Abkommen nicht abgeschlossen wurden. Dies und die damit verbundene Handlungsunfähigkeit des Generalstabsausschusses machen einen militärischen Einsatz von Truppen unter der unmittelbaren Kontrolle des SR weitgehend unmöglich. Die Alternativmöglichkeit, Mitgliedstaaten zur Durchführung militärischer Maßnahmen zu autorisieren, warf während des II. Golfkriegs zwei Probleme auf: Der SR hatte in der Praxis keine Kontrolle über den Ablauf der Militäraktionen und deren Eskalation. Zudem war er für die Beendigung des Mandats auf die Zustimmung aller Ständigen Mitglieder angewiesen.<sup>601</sup>

Münckler sieht darin die Gefahr einer „Privatisierung der kollektiven Sicherheit durch die den Krieg ausführenden militärischen Mächte“<sup>602</sup>. Bei der Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen ist die UNO von militärisch handlungsfähigen Mitgliedstaaten abhängig. Diese jedoch haben – da sie die Kosten tragen – die Neigung, das UN-Mandat nach ihrem Belieben auszulegen.<sup>603</sup> In jedem Fall wäre es notwendig gewesen, im Zuge der Ermächtigung militärischer Gewalt auch die Grenzen des weiteren Vorgehens in Resolution 678 genauer zu präzisieren sowie die strategische Leitung und Kontrolle durch die UNO sicher zu stellen.<sup>604</sup>

Erfolge konnte das Instrument des kollektiven militärischen Zwangs hinsichtlich seines Abschreckungspotenzials erzielen. Im Ringen um die Einhaltung der UN-Verpflichtungen durch den Irak war die militärische Übermacht der UN-Mitglieder, die sie während des II. Golfkrieges schlagkräftig unter Beweis gestellt hatten, ein Faktor, den Irak zum Einlenken zu zwingen. Aufgrund des internationalen Drucks musste der Irak wiederholt nachgeben und zum Beispiel mit UNSCOM kooperieren oder auch humanitäre Hilfe für die Kurden

---

<sup>601</sup> Vgl. Heinz/Philipp/Wolfrum, a.a.O., S. 127.

<sup>602</sup> Münckler, Herfried: Der neue Golfkrieg, Reinbek bei Hamburg 2003, S. 131.

<sup>603</sup> Vgl. Münckler, a.a.O., S. 131.

<sup>604</sup> Vgl. Opitz, Zwischen Kollektiver Sicherheit und Humanitärer Intervention, S. 283.

zulassen.<sup>605</sup>

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Kapitel VII im Hinblick auf militärische Zwangsmaßnahmen hohe Anforderungen an das Engagement der UN-Mitgliedstaaten stellt:

„Für den Abschluss von Sonderabkommen zur Truppenstellung für kollektive Sicherheitsmaßnahmen ist ein Ausmaß an Solidarität unter den Mitgliedern des Systems erforderlich, das die Staaten nicht aufbringen wollen und vielleicht auch nicht können. Die Schnittmengen des abstrakten kollektiven Interesses an Frieden sind im konkreten Fall meist zu klein, als dass sich Staaten aufgrund allgemeiner Verpflichtungen bereit erklären würden, das Leben ihrer Soldaten aufs Spiel zu setzen.“<sup>606</sup>

Der UNO fehlt damit das Herzstück eines effektiven und schnell handlungsfähigen SKS, was ihre Funktionsfähigkeit in einem zentralen Punkt beeinträchtigt. Die Übertragung der Befugnis zur Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen auf die Mitgliedstaaten ist, wie dargestellt, mit einer Schwächung des UN-Systems verbunden und daher keine echte Alternative. Die Abhängigkeit der UNO von willigen Mitgliedstaaten rührt zu sehr an den Kern des Prinzips kollektiver Sicherheit.<sup>607</sup>

### 6.2.3 Mittel der Friedenssicherung

Im Bereich der Friedenssicherung war die peace-keeping Mission UNIKOM das erfolgreichste Instrument der kollektiven Sicherheit der UN. Die Blauhelme stellten die Stärken dieses Konzepts unter Beweis: Es erwies sich als flexibel in der Handhabung und nicht so risikoreich wie militärische Zwangsmaßnahmen. Nach Ansicht des GS Kofi Annan kann UNIKOM sogar als Vorbild für UN peace-keeping Missionen angesehen werden.<sup>608</sup>

Im Hinblick auf ihre Aufgaben waren die Blauhelme adäquat ausgestattet. Auf diese Weise konnte UNIKOM die Grenze, die 1994 auch offiziell vom Irak anerkannt wurde, effektiv sichern und damit ihren wichtigsten Auftrag erfüllen. Zudem unterstützte UNIKOM die Rückkehr irakischer Bürger von Kuwait in ihre Heimat sowie andere in der Region arbeitende UN-Organisationen und war eine wichtige Informationsquelle für weitere in Kuwait und dem Irak stationierte

<sup>605</sup> Vgl. Deaver, a.a.O., S. 115.

<sup>606</sup> Gareis/Varwick, a.a.O., S. 105.

<sup>607</sup> Vgl. ebd., S. 105-106.

<sup>608</sup> Vgl. United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission: Background, unter: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unikom/background.html> (Stand: 23.03.2004).

humanitäre Organisationen. Von wenigen Ausnahmen<sup>609</sup> abgesehen, verlief die Arbeit reibungslos. Sowohl die irakischen als auch die kuwaitischen Behörden kooperierten mit UNIKOM. Die Regierungen beider Länder drückten sogar mehrmals ihre Zufriedenheit über die Neutralität der Blauhelme aus.<sup>610</sup>

Hinsichtlich der peace-keeping Mission UNAMI kann eine Evaluation derzeit noch nicht vorgenommen werden. Aufgrund der prekären Sicherheitslage – nach den Anschlägen auf das UN-Hauptquartier in Bagdad am 19. August 2003, bei dem der Sonderbeauftragte des GS für den Irak, Sergio Vieira de Mello, ums Leben kam, wurde nahezu das gesamte UN-Personal aus dem Irak zurückgezogen – kann UNAMI ihr Mandat nicht wie vorgesehen ausführen.<sup>611</sup>

Auch die Waffenkontrollen erwiesen sich insgesamt als Erfolg. Es wird davon ausgegangen, dass es den Inspektoren der UNSCOM trotz der mangelnden Kooperationsbereitschaft der irakischen Regierung gelang, in den Jahren ihrer Tätigkeit 90 bis 95 Prozent des irakischen Massenvernichtungswaffenarsenals und der für die Waffenproduktion nötigen Infrastruktur zu zerstören.<sup>612</sup> Auch UNMOVIC erzielte in kurzer Zeit beachtliche Resultate, jedoch konnten die Inspektoren nicht den Nachweis erbringen, dass der Irak in Bezug auf seine Massenvernichtungswaffen vollständig abgerüstet hatte. Der vielleicht wichtigste Erfolg aber war, dass die andauernde Präsenz der Inspektoren und die damit einhergehenden Kontrollen in Kombination mit dem aufrecht erhaltenen Waffenembargo es dem Irak erschwerten, chemische und biologische Waffen zu produzieren und sein nukleares wie auch sein Raketenprogramm wiederaufzubauen.<sup>613</sup>

Die militärische Bedrohung durch den Irak war damit deutlich geringer geworden, allerdings nicht gänzlich verschwunden. Die große Schwachstelle des Waffeninspektionsregimes lag darin, dass die zur Verfügung stehenden Instrumente der Waffeninspektionen nicht ausreichten, um langfristig ein

---

<sup>609</sup> Anm.: Zu Spannungen kam es im November 1993 im Zuge der Demarkierung der Grenze sowie im Oktober 1994, als der Irak Truppen nördlich der Zone aufstellte.

<sup>610</sup> Vgl. Report of the Secretary General on the activities of the United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission for the period 16 June-1 Oktober 2003, S/2003/933, Para 18, unter: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/533/93/PDF/N0353393.pdf?OpenElement> (Stand: 23.03.2004); United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission: Background.

<sup>611</sup> Vgl. UN Peace Operations 2003. Year in Review: Iraq, unter: [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/year\\_review03/Iraq.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/year_review03/Iraq.htm) (Stand: 23.03.2004).

<sup>612</sup> Pitt/Ritter, a.a.O., S. 40

<sup>613</sup> Vgl. Byman/Waxman, a.a.O., S. 41.

erneutes Aufrüsten des Irak mit A-, B- und C-Waffen zu verhindern. Von Seiten der SR-Mitglieder war nicht bedacht worden, wie die Wiederaufnahme der irakischen Waffenprogramme unterbunden werden kann, nachdem die Inspektoren das Land verlassen haben. Ein weiteres Problem bestand darin, dass vor allem die für die Herstellung von B- und C-Waffen benötigten Produkte unter die „dual-use“-Kategorie fielen, also auch zur zivilen Produktion verwendet werden konnten. Aufgrund dessen war es schwierig zu bestimmen, wann der Auftrag der Inspektoren als erfüllt angesehen werden konnte.<sup>614</sup>

Als Defizit ist auch anzusehen, dass die Möglichkeiten, die Inspektionen mit friedlichen Mitteln durchzusetzen, offenbar nicht ausreichten. Die Kontrollen schienen nur vor einer militärischen Drohkulisse möglich. Hussein ließ erst Inspektoren ins Land und war erst dann kooperativ, als er mit einer – amerikanischen – Invasion und damit seinem Sturz zu rechnen hatte. Dadurch verzögerten sich die Abrüstungsmaßnahmen, was UNMOVIC-Leiter Hans Blix in seinem am 28. Februar 2003 vorgelegten Bericht kritisierte: „It is hard to understand why a number of the measures, which are now being taken, could not have been initiated earlier. If they had been taken earlier, they might have borne fruit by now.“<sup>615</sup> Für die UNO dürfte es jedoch schon mangels der eigenen Streitkraft schwierig sein, allen Waffeninspektionsregimen mittels einer militärischen Drohkulisse Nachdruck zu verleihen – geschweige denn, dass dafür die finanziellen Mittel vorhanden wären.<sup>616</sup>

Der Erfolg des OFFP, das am 21. November 2003 offiziell beendet wurde, ist umstritten. Der anfänglichen Euphorie<sup>617</sup> und Hoffnung auf eine rasche Entspannung der Situation im Irak folgte schnell die Ernüchterung. Sehr bald wurde offensichtlich, dass das OFFP nicht alle Erwartungen erfüllen konnte und rasch an Kapazitätsgrenzen stieß. Eine wichtige Ursache hierfür waren die zunächst sehr begrenzten Geldmittel, die dem Irak im Rahmen des OFFP zur Verfügung standen. Von den jährlich bis zu vier Milliarden US-Dollar, die der Irak durch den Verkauf von Erdöl maximal erzielen durfte, standen lediglich

---

<sup>614</sup> Vgl. ebd., S. 41-43.

<sup>615</sup> S/2003/232, Para 73.

<sup>616</sup> Vgl. Steinkamm, Armin A.: Der Irak-Krieg – auch völkerrechtlich eine neue Dimension, in: Neue Zürcher Zeitung vom 16.05.2003.

<sup>617</sup> Anm.: Boutros-Ghali hatte die Verabschiedung der Resolution 986 als Sieg für die Ärmsten der Armen im Irak bezeichnet (vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 93).

rund drei Milliarden zum Einkauf von humanitären Gütern zur Verfügung. Nach Schätzungen der UN wären jedoch bereits 1995 mindestens 22 Milliarden US-Dollar nötig gewesen, um nur den dringendsten humanitären Erfordernissen Rechnung zu tragen. Doch auch nach den Modifikationen des OFFP bestanden die Unzulänglichkeiten weiter. Im Mai 1999 hatte der Direktor des Programms, Benon Sevan, darauf hingewiesen, dass es noch immer nicht gelungen sei, mit dem OFFP alle humanitären Bedürfnisse der irakischen Zivilbevölkerung zu decken.<sup>618</sup> Negativ wirkten sich zudem die komplexen Verfahrensbestimmungen aus, die zu zeitlichen Verzögerungen der Lieferungen in den Irak führten.<sup>619</sup>

Zu den zahlreichen Mängeln des OFFP mag beigetragen haben, dass die UN auf ein derart langfristiges Programm nicht vorbereitet waren. Das OFFP war als kurzfristige Maßnahme „to provide for the humanitarian needs of the Iraqi people, until the fulfilment by Iraq of the relevant Security Council resolutions“<sup>620</sup> geplant und daher zunächst auf eine Laufzeit von 180 Tagen begrenzt. Doch blieb dem SR aufgrund der starren Haltung der USA in der Frage der Lockerung der Sanktionen keine andere Möglichkeit, als einer regelmäßigen Verlängerung des OFFP zuzustimmen. Hinsichtlich seiner Funktionsfähigkeit auf den Kooperationswillen aller angewiesen, diente das OFFP mehr als diplomatische Waffe<sup>621</sup> als der Verbesserung der humanitären Situation im Irak. Das OFFP trug sogar dazu bei, die Position Husseins zu festigen, da es die Abhängigkeit der Bevölkerung vom Regime aufgrund seiner Verteilungshoheit über die humanitären Güter stärkte. Die irakische Regierung konnte sich infolgedessen als Staatsmacht präsentieren, die trotz des internationalen Drucks bemüht ist, die Bevölkerung zu versorgen. Dadurch gewann sie ein gewisses Maß an Legitimität zurück.<sup>622</sup>

Eine wesentliche Ursache der Defizite der UN-SKS-Instrumente beruht auf der größten Schwachstelle des Systems: dem Sicherheitsrat und seiner Zusammensetzung. Bereits in Kapitel II 1.3.3 wurde festgestellt, dass ein

<sup>618</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 96.

<sup>619</sup> Vgl.: Report of the of the Secretary-General pursuant to paragraph 11 of Resolution 986 (1995), 10.03.1997, S/1997/206, unter: <http://www.un.org/Docs/sc/reports/1997/sgrep97.htm> (Stand: 23.03.2004).

<sup>620</sup> S/RES/986, PP 3.

<sup>621</sup> Vgl. Cordesman, Anthony C.: Iraq and the War of Sanctions. Conventional Threats and Weapons of Mass Destruction, Westport 1999, S. 271.

<sup>622</sup> Vgl. Perthes, Wege aus der Sackgasse, S. 147.

permanenter Sitz verbunden mit einem Vetorecht gegen das Prinzip der Gleichheit aller Staaten verstößt und mit einem SKS nicht vereinbar ist. Diese Behauptung fand während des Irak-Konflikts ihre Bestätigung, weshalb sich das nächste Kapitel mit der Stellung des SR im UN-SKS, der Rolle der fünf Ständigen SR-Mitglieder im Irak-Konflikt und den Folgen, die sich daraus für das UN-SKS ergeben, beschäftigt.

## IV. Schlüssel zum (Miss-)Erfolg: Die Mitgliedstaaten als Akteure

### 1. Die Stellung des Sicherheitsrates im System der UNO

Der SR ist das mit Abstand mächtigste der sechs UN-Hauptorgane und im Bereich der internationalen Politik ein einzigartiges Instrument.<sup>623</sup> Dem Gremium gehören 15 Mitglieder an, von denen fünf einen Ständigen Sitz plus Vetorecht haben – die Volksrepublik China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA (Permanent 5). Die übrigen zehn Mitglieder werden jeweils nur für eine Periode von zwei Jahren von der GV in den SR gewählt und sind nicht mit einem Vetorecht ausgestattet (Elected 10).<sup>624</sup> Sie können gemäß Art. 23 Abs. 2 nach einer abgelaufenen Amtsperiode nicht unmittelbar wieder gewählt werden. Deutschland ist noch bis Dezember 2004 eines von ihnen.<sup>625</sup> Bei der Verteilung der nichtständigen Sitze hat sich ein Regionalschlüssel eingespielt, nach dem drei Staaten aus der afrikanischen, je zwei aus der asiatischen und lateinamerikanischen, ein Staat aus der osteuropäischen Regionalgruppe sowie zwei Länder aus der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten im SR vertreten sind.<sup>626</sup>

Gemäß Art. 24. UN-Charta haben die Mitgliedstaaten der UNO dem SR die erste Verantwortung für die Aufrechterhaltung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit übertragen. In diesem Sinne handelt der SR bei der Erfüllung dieser Aufgabe in ihrem Namen. Der SR ist somit Dreh- und Angelpunkt des SKS der UN.<sup>627</sup> Allein der SR bestimmt nach Art. 39 in Verbindung mit Art. 41 und 42 die Maßnahmen, die zur Durchsetzung der Wiederherstellung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit gegen einen Aggressor getroffen werden müssen. Die Grenzen seines Handelns findet der SR in der UN-Charta, mit deren „Zielen und Grundsätzen“ (Art. 24 Abs. 2) er sich im Einklang befinden muss, sowie im *jus cogens*, zu dem unter anderem die Schutznormen der Genfer Abkommen zählen.<sup>628</sup>

Basierend auf Kapitel VI und VII der UN-Charta können die Aufgaben des SR in vier Bereiche eingeteilt werden: Präventive Diplomatie, Peacekeeping, nicht-

<sup>623</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 51.

<sup>624</sup> Vgl. ebd., S. 50, 52.

<sup>625</sup> Vgl. UN Security Council Members, unter: [http://www.un.org/Docs/sc/unsc\\_members.html](http://www.un.org/Docs/sc/unsc_members.html), (Stand: 23.03.2004).

<sup>626</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 50.

<sup>627</sup> Vgl. Einsiedel/Chesterman, a.a.O., S. 47.

<sup>628</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 225-226.

militärische Sanktionen und der Einsatz militärischer Gewalt. Hinsichtlich des Einsatzes der jeweiligen Instrumente ließ sich in der Vergangenheit beobachten, dass die getroffenen Maßnahmen umso schwerwiegender waren, je größere Einigkeit zwischen den Ratsmitgliedern herrschte.<sup>629</sup> Welche Staaten – in Ermangelung einer eigenen UN-Streitmacht, wie sie Art. 43 vorsieht – zum militärischen Handeln autorisiert werden, hängt ebenfalls vom SR ab. Bei der Durchführung der Maßnahmen werden die Staaten in ihren Aktionen von den vom SR definierten Zielen, die es zu erreichen gilt, begrenzt.<sup>630</sup> Allerdings wird die Bildung einer Gruppe williger Staaten von den entsprechenden Staaten selbst organisiert, und die Beteiligung daran hängt von der individuellen Entscheidung jedes einzelnen Staates ab.

Für die Verabschiedung eines Beschlusses ist eine Mehrheit von neun Stimmen erforderlich.<sup>631</sup> Während eine Enthaltung das Zustandekommen eines Beschlusses nicht behindert, kann ein Veto letzteren sehr wohl blockieren.<sup>632</sup> Damit haben die Sieger des II. Weltkrieges die Durchsetzung kollektiver Sicherheit in ihrer eigenen Hand zentralisiert.<sup>633</sup> Mit der herausgehobenen Position der fünf Ständigen Mitglieder des SR wurde ein Konzert verantwortlicher Großmächte in das System integriert, das der Idee nach zu weithin akzeptablen Entscheidungen auf der Grundlage von Kompromissen zwischen zum Teil sehr heterogenen Interessen führen soll. Dieser Konstruktion war letztlich die notwendige Einbindung der entscheidenden Mächte in die neue Weltorganisation zu verdanken.<sup>634</sup> Dahinter stand auch die Annahme, dass ohne die Zusammenarbeit der Großmächte eine internationale Friedenssicherung nicht möglich ist. Es sollte zugleich gewährleistet werden, dass die Macht des SR nicht für die politischen Ziele einer Großmacht missbraucht werden kann. Das Kontrollsystem der UNO wurde somit nicht auf einer Kompetenzabwägung zwischen den UN-Organen aufgebaut, sondern auf einer gleichberechtigten Respektierung der verschiedenen politischen Interessen der Ständigen Mitglieder des SR. Dieses System hat in der Praxis

---

<sup>629</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 58.

<sup>630</sup> Vgl. Wolfrum, Is There a Need to Reconsider International Law?, S. 14.

<sup>631</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 50.

<sup>632</sup> Anm.: Art. 27 unterscheidet allerdings Verfahrensfragen, in denen das Vetorecht nicht gilt, und allen sonstigen Fragen.

<sup>633</sup> Vgl. Bennett, Andrew/Lepgold, Joseph: Reinventing Collective Security after the Cold War and Gulf Conflict, in: Political Science Quarterly Bd. 108 Heft 2 (1993), S. 215.

<sup>634</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 73.

jedoch weitgehend versagt.<sup>635</sup>

Berücksichtigt werden muss, dass der SR kein neutrales, sondern ein politisches Organ ist. Er entscheidet nicht wie ein Gericht aufgrund objektiver Beweise, sondern aufgrund der Einschätzung, Interessen und Ziele der jeweiligen Regierungen.<sup>636</sup> Sind bei dem Entscheidungsprozess die Mitglieder schon wegen des Vetorechts der P5 alles andere als gleich gestellt, unterscheiden sie sich zudem in ihrem jeweiligen Einfluss und ihrer realen Macht. Daher müssen bei jedem im SR diskutierten Konflikt stets die dahinter stehenden Interessen vor allem der Ständigen Mitglieder berücksichtigt werden.<sup>637</sup>

## 2. Die Interessen der Ständigen Mitglieder

Es ist nicht einfach, die grundlegenden Motive hinter der offiziellen Politik zu identifizieren, da sie nicht notwendigerweise mit den öffentlich angegebenen Gründen übereinstimmen.<sup>638</sup> Dennoch soll in dieser Arbeit versucht werden, die Interessen der Staaten, die für ihre Haltung und ihr Handeln dem Irak gegenüber ausschlaggebend waren, darzustellen und zu durchleuchten. Im Zentrum der Betrachtung stehen die außenpolitischen Interessen der fünf Ständigen Mitglieder, insbesondere ihre wirtschaftlichen und strategischen Interessen an der Region des Nahen Ostens<sup>639</sup>, insoweit sie für ihr Handeln während des Irak-Konflikts von Bedeutung sind. Die Beschränkung auf die USA, Großbritannien, Frankreich, Russland und China erfolgt aus dem Grund, da nur ihr Ständiger Sitz ihnen erlaubte, maßgeblichen und kontinuierlichen Einfluss auf die Politik der UN gegenüber dem Irak auszuüben. Zwar wäre eine Analyse auch der Position Deutschlands, das vor allem im Vorfeld des III. Golfkriegs eine wichtige Rolle in der Anti-Kriegs-Allianz gespielt hat, wünschenswert. Dennoch wird darauf verzichtet, da Deutschland im Hinblick

---

<sup>635</sup> Vgl. Graefrath, Gratwanderung des Sicherheitsrates, S. 46.

<sup>636</sup> Vgl. Wolfrum, Irak, S. 4.

<sup>637</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 33.

<sup>638</sup> Vgl. ebd., S. 33.

<sup>639</sup> Anm.: Unter Naher Osten wird der Raum zwischen der Ostküste des Mittelmeeres im Westen, den taurisch-iranischen Faltengebirgsketten im Osten, dem Kaukasus im Norden und dem Golf von Aden im Süden verstanden. Er ist im umgangssprachlichen Verständnis vor allem von den englischen Begriff „Middle East“ abzugrenzen, der sich je nach Kontext auf Räume mit anderen Grenzen bezieht. Der Nahe Osten umfasst die Staaten Ägypten, Bahrein, Irak, Iran, Israel, Jemen, Jordanien, Katar, Kuwait, Libanon, Oman, Saudi-Arabien, Syrien und die Vereinigten Arabischen Emirate (vgl. Sapper, Manfred: Großmachtspolitik ohne Großmachtressourcen. Russlands Irak- und Nahostpolitik, Frankfurt a. M. 1999, S. 5-6).

auf den gesamten Irak-Konflikt im Vergleich zu den Ständigen Mitgliedern keine vergleichbare Bedeutung zukommt.

## 2.1 USA

Für die USA war der Irak aus wirtschaftlicher und geostrategischer Sicht von großer Bedeutung. Der Schulterchluss mit dem Irak, der Anfang der 80er-Jahre im Zuge der irakischen Distanzierung von der Sowjetunion<sup>640</sup> und dem Zusammenbruch der „Twin Pillar Policy“<sup>641</sup> der USA durch die Machtübernahme des religiösen Fundamentalisten Khomeini im Iran 1979 ermöglicht wurde, diente den Amerikanern bis zum Ende des Ost-West-Konflikts dazu, den sowjetischen Einfluss in der Region zurückzudrängen.<sup>642</sup> Zudem sahen die USA während des I. Golfkrieges gegen den Iran im Irak ein Bollwerk gegen die islamische Gefahr.<sup>643</sup> Angesichts des vom Westen als noch bedrohlicher empfundenen iranischen Diktators war Hussein – nicht nur – für die USA ein akzeptabler Partner. Als sich im Jahr 1982 ein Sieg Irans abzuzeichnen drohte, sprang US-Präsident Ronald Reagan Saddam Hussein zur Seite. Kredite in Höhe von insgesamt fünf Milliarden Dollar wurden gewährt<sup>644</sup>. Die USA lieferte dem Irak zudem Waffen und „dual use“-Güter wie Jeeps und Hubschrauber.<sup>645</sup>

Der aus der Aufrüstung resultierende Bedrohungsfaktor war den USA durchaus bewusst. Sie unterschätzten das Streben Husseins um die Vormachtstellung am Golf und seine Skrupellosigkeit nicht. Ein hochrangiger US-Beamter erklärte, die Regierung habe gewusst, dass „Saddam Hussein ein Hurensohn war, aber er war damals unser Hurensohn“<sup>646</sup>. Bereits 1989 machten US-Einsatzpläne im Falle eines Krieges im Nahen Osten den Irak als

<sup>640</sup> Vgl. Schulz, a.a.O., S. 178-179.

<sup>641</sup> Anm.: Die „Twin Pillar Policy“ war eine Folge der Nixon-Doktrin, die zum Ziel hatte, Statthalter in der Dritten Welt zu etablieren. Sie wurden finanziell und militärisch unterstützt, um die pro-westlichen und gegen die UdSSR gerichteten Interessen in der Region selbst wahrnehmen zu können, damit die USA nicht – wie in Vietnam – selbst eingreifen mussten. Die damit verbundene Entspannungspolitik gegenüber der UdSSR scheiterte in der zweiten Hälfte der 70er-Jahre an der starken militärischen Aufrüstung der UdSSR und ihrem Expansionismus in der Dritten Welt. In der Folge rüsteten die USA Iran und Saudi-Arabien systematisch auf. (vgl. Medick-Krakau, Monika: Die Außenpolitik der USA, in: Knapp/Krell, a.a.O., S. 60; Bergstermann, a.a.O., S. 47).

<sup>642</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 47.

<sup>643</sup> Vgl. Löffelholz, Martin: Krieg als Medienereignis. Grundlagen und Perspektiven der Krisenkommunikation. Opladen 1993, S. 30.

<sup>644</sup> Vgl. Bacevich/Inbar, a.a.O., S. 17.

<sup>645</sup> Vgl. Bergstermann, S. 48.

<sup>646</sup> Geoffrey Kemp, Chef der Nahost-Abteilung des „Office for Political Affairs“ der USA unter Präsident Reagan, zitiert nach Sommer, Gert/Kempf, Wilhelm (1991): Zur Relevanz von Feindbildern am Beispiel des Golfkrieges, in: Informationsdienst Wissenschaft und Frieden, Bd. 9 Heft 3 (1991), S. 55, unter: <http://www.uni-muenster.de/PeaCon/wuf/wf-91/9131402m.htm>, (Stand: 23.03.2003).

wahrscheinlichsten Verursacher aus.<sup>647</sup> Die Bedrohung wurde für ein Ziel in Kauf genommen, das mindestens ebenso schwer wog wie die Eindämmung Irans und des sowjetischen Einflusses: die Beteiligung am lukrativen Ölgeschäft.<sup>648</sup>

Der Irak war damals der zweitgrößte Öl-Exporteur der *Organization of Petroleum Exporting Countries* (OPEC).<sup>649</sup> Die Ölquellen am Golf waren für die USA umso wichtiger, als ihre eigene Ölindustrie in den 80er-Jahren infolge der billigeren Ölgewinnungsmöglichkeiten im Nahen Osten stark geschrumpft und damit auf dem internationalen Markt nicht mehr wettbewerbsfähig war. 1990 importierten die USA bereits 28 Prozent ihres Ölbedarfs vom Golf, fünf Jahre zuvor waren es nur sieben Prozent gewesen.<sup>650</sup> Nach einem von Vizepräsident Dick Cheney im Mai 2001 vorgelegten Bericht zur Sicherung des amerikanischen Energiebedarfs hat die Abhängigkeit der USA vom Ölimport ein empfindliches Ausmaß angenommen. Der Anteil importierten Erdöls am Gesamtverbrauch der USA umfasste 2001 schon 52 Prozent. Bis 2020, so die Schätzung der *National Energy Policy Group*, wird er sogar auf 66 Prozent steigen. Die Ölimporte müssten dann um 60 Prozent höher liegen als heute.<sup>651</sup>

Aufgrund der wachsenden Abhängigkeit und mit Blick auf die Bedeutung stabiler Ölpreise für das Wirtschaftswachstum war das Interesse der USA an niedrigen Ölpreisen bereits in den 80er-Jahren groß und hat sich vermutlich noch verstärkt. In diesem Zusammenhang hatte auch der Schutz des pro-amerikanischen Saudi-Arabiens für die USA stets hohe Priorität, dessen Sicherheit schon während des I. Golfkrieges von den USA garantiert wurde. Das galt auch für die anderen kleinen, reichen Scheichtümer im Golf. Nur ihre Unversehrtheit garantierte den USA ungehinderten Zugang zum Öl in der Region.<sup>652</sup>

Ein weiteres Interesse der USA in der Region ist die Sicherheit Israels. Der Irak war dem strategischen Partner der USA nicht wohl gesonnen, und Israel empfand das Waffenarsenal des Irak stets als unmittelbare Bedrohung, was

---

<sup>647</sup> Vgl. Bergstermann, S. 48.

<sup>648</sup> Vgl. Graham-Brown, a.a.O., S. 1.

<sup>649</sup> Vgl. Osten-Sacken/Fatah, a.a.O., S. 179.

<sup>650</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 38.

<sup>651</sup> Vgl. Paech, Abschied vom System der Kollektiven Sicherheit.

<sup>652</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 36-38.

sich nicht zuletzt in der Bombardierung des irakischen Kernforschungsreaktors Osirak 1981 geäußert hatte. Ohne Frieden am Golf würde es auch in der Palästinafrage keine Lösung geben. Allerdings war den USA viel daran gelegen, diesen Aspekt nicht zu offensichtlich werden zu lassen, da sie die Unterstützung der arabischen Staaten für die Militäraktionen gegen den Irak benötigten.<sup>653</sup>

Aufgrund ihrer vitalen wirtschaftlichen und politischen Interessen im Nahen Osten waren die USA gewillt, jeder Verletzung dieser Interessen vehement zu begegnen. Bereits 1980 erklärte Präsident Carter unmissverständlich, dass jeder Versuch eines anderen Staates, die Kontrolle über die Golfregion zu gewinnen, als Angriff auf die amerikanischen Interessen gesehen und mit militärischen Mitteln beantwortet werden würde.<sup>654</sup>

Der irakische Einmarsch in Kuwait stellte einen solchen Angriff auf die elementaren Interessen der USA dar. Die Annexion des Scheichtums hätte Hussein, der aufgrund einer wirtschaftlichen Krise in seinem Land infolge des I. Golfkrieges die Ölpreise erhöhen wollte<sup>655</sup>, die Kontrolle über 20 Prozent der OPEC-Ölproduktion gegeben. Dies gefährdete die Kontrolle und Verfügbarkeit der USA über das Öl. Dass die Sicherung der Ölvorkommen für die USA 1990 höchste Priorität hatte, zeigte sich auch daran, dass schnell US-Truppen in Saudi-Arabien stationiert wurden, die das Land im Falle eines – von den USA befürchteten – Angriffs durch den Irak verteidigen sollten.<sup>656</sup>

Mit dem II. Golfkrieg erhielten die amerikanischen Interessen aber auch eine neue Dimension. Die USA sahen sich in ihrer Ansicht bestätigt, dass die Veränderungen in Europa und der Sowjetunion Ende der 80er- und Anfang der 90er-Jahre keine Garantie für eine friedlichere Welt darstellten. Im Gegenteil: Der Aufstieg feindlicher Mächte in der Dritten Welt, die mit modernen Waffen ausgestattet waren, wurde als große Bedrohung für die amerikanische Sicherheit angesehen. Besonders der Irak stellte nun nicht mehr nur eine potenzielle, sondern eine akute Bedrohung dar. Das Arsenal von biologischen, chemischen und nuklearen Waffen geriet ins Blickfeld der USA und wurde ihr

---

<sup>653</sup> Vgl. ebd., S. 37-38.

<sup>654</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 47.

<sup>655</sup> Vgl. Bacevich/Inbar, a.a.O., S. 13.

<sup>656</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 37, 39.

ein Dorn im Auge, wie die ständig wiederholte Forderung zur vollständigen Abrüstung des Irak in den Folgejahren deutlich machte.<sup>657</sup> Das amerikanische Interesse galt nun nicht mehr nur dem Schutz der Golfstaaten und der Stabilität in der Region, sondern auch der Sicherheit des eigenen Landes. Die Folge war eine permanente militärische Präsenz der USA am Golf, die nicht nur der Verteidigung, sondern auch als Drohkulisse gegenüber dem Irak diente.<sup>658</sup>

Mit der Machtübernahme durch George W. Bush und vor allem den Terroranschlägen des 11. September trat ein neuer Aspekt der US-Politik am Golf hinzu. Ziel ist nun, die Gefahr durch den internationalen Terrorismus, mit dem die USA den Irak in Verbindung sahen, zu bannen.<sup>659</sup> Zudem verschob sich das eigentliche Interesse auf den Iran, in dessen Bemühungen um die Entwicklung und den Bau einer Atombombe sich eine neue Destabilisierung der Region abzeichnet. Die Beseitigung Saddam Husseins und die Errichtung eines weiteren Protektorats wurden als Etappe auf dem Weg nach Teheran gesehen, ohne dessen Unterwerfung die gewünschte Stabilität nicht zu haben ist.<sup>660</sup>

Mit der Regierung Bush wurde auch offensichtlich, dass es den USA nicht mehr nur um die Kontrolle der Golfregion, sondern vielmehr um die weltweite Vorherrschaft mittels absoluter militärischer Überlegenheit geht. Vor der Westpoint-Akademie erklärte der Präsident am 1. Juni 2002: „Die Vereinigten Staaten haben eine über alle Herausforderungen erhabene Militärmacht und beabsichtigen diese auch zu bewahren.“<sup>661</sup> In diesem Sinne diente vor allem der III. Golfkrieg als Exempel, um andere missliebige Regierungen gefügig zu machen. Was im Falle Libyens auch gelungen ist.<sup>662</sup>

## 2.2 Großbritannien

Großbritanniens Beziehungen zur Golfregion sind geprägt von dem Status des Landes als ehemalige Kolonialmacht. Von Ende des 19. Jahrhunderts an bis 1961 stand Kuwait unter britischem Protektorat, das auch den Schutz des

---

<sup>657</sup> Vgl. ebd., S. 35.

<sup>658</sup> Vgl. Steinkamm, a.a.O.

<sup>659</sup> Vgl. NSS der USA, S. 13-14; Rize, Weil sich Präsident Bush entschloss zu handeln.

<sup>660</sup> Vgl. Paech, Abschied vom System der Kollektiven Sicherheit.

<sup>661</sup> Bush, George W.: Rede vor der Westpoint-Akademie am 1.06.2002, unter: <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/USA/west-point-rede.html> (Stand: 23.03.2004)

<sup>662</sup> Anm.: Der libyische Staatschef Gaddafi erklärte im Dezember 2003, dass die Regierung ihre Programme zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen aufgeben, das Urananreicherungsprogramm einstellen und die Reichweite der Raketen auf 300 Kilometer begrenzen will (vgl. Ilseman, Siegesmund von u.a.: Ende eines Kampfes, in: Spiegel Heft 1 (2003), S. 82-83).

Landes vor dem Irak gewährleistete. Allerdings unterstützte Großbritannien von 1921 bis 1958 auch die irakische Monarchie. In den 60er-Jahren zog die britische Regierung jedoch ihre Streitkräfte östlich des Suez ab und reduzierte ihr direktes Engagement im Nahen Osten. Zu Beginn der 90er-Jahre hatte Großbritannien im Vergleich zur ersten Hälfte des Jahrhunderts nur wenig Einfluss am Golf.<sup>663</sup>

Die britische Zurückhaltung resultierte auch aus der Tatsache, dass Großbritannien im Gegensatz zu den USA wenig Interesse am Öl in der Region hat, da es selbst ausreichend über Vorkommen verfügt. Allerdings bestehen florierende wirtschaftliche Beziehungen in Form von Waffenverträgen und Handelsabkommen mit den meisten Golfstaaten, weshalb London sehr an einer Erhaltung des Status Quo in der Region gelegen ist.<sup>664</sup> Wie groß vor allem das Interesse Großbritanniens am Waffenhandel mit dem Irak war, zeigt die Tatsache, dass sich die Regierung dabei sogar über Bestimmungen im eigenen Land hinwegsetzte. Trotz britischer Gesetze, die die Lieferungen von militärischem Ausrüstungsmaterial nach dem Ausbruch des I. Golfkrieges untersagten, exportierte Großbritannien weiterhin Rüstungsgüter in den Irak.<sup>665</sup>

Die Beziehungen zwischen Großbritannien und dem Irak verschlechterten sich allerdings bereits im Laufe des Jahres 1990. Die Ursache dafür war unter anderem ein großer Waffenskandal. Als Teile des irakischen Waffenprogramms beim britischen Zoll auf dem Weg von London nach Bagdad entdeckt wurden, geriet an die Öffentlichkeit, dass Hussein im Begriff war, eine Artillerie mit einer außergewöhnlich großen Reichweite aufzubauen. Diese Informationen verursachten Spannungen zwischen dem Irak und seinen Nachbarn, die wiederum die Bedenken Großbritanniens hinsichtlich der Stabilität am Golf weckten.<sup>666</sup>

Mit dem Einmarsch des Irak in Kuwait kamen strategische Interessen Großbritanniens hinzu. Das Land konnte sich in diesem Konflikt als ehemalige Großmacht profilieren, indem es seiner Tradition gemäß energisch gegen einen Friedensbrecher vorging. Auch wollte Großbritannien damit seinen

---

<sup>663</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 51-52.

<sup>664</sup> Vgl. ebd., S. 52.

<sup>665</sup> Vgl. Graham-Brown, a.a.O., S. 3

<sup>666</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 53.

herausgehobenen Status als Ständiges Mitglied im SR untermauern. Der Regierung unter Margret Thatcher ging es zudem darum, ihre große Verbundenheit mit den USA zu demonstrieren und damit die während der Reagan-Administration abgekühlten Beziehungen zu den USA wieder zu stärken. Die Interessen richteten sich also weniger auf geostrategische Überlegungen in der Region als auf eine Stärkung der eigenen Position auf internationaler Ebene.<sup>667</sup> Dementsprechend konzentrierte sich Thatcher zu Beginn der Golfkrise darauf, den moralischen Zeigefinger zu erheben. Anders als die USA betonte die britische Premierministern völkerrechtliche und moralische Aspekte, die es zu schützen galt.<sup>668</sup>

### 2.3 Frankreich

Die Politik Frankreichs im Mittleren Osten muss, ähnlich wie die Großbritanniens, unter Berücksichtigung des ehemaligen Großmachtstatus des Landes betrachtet werden, den gänzlich aufzugeben Frankreich auch heute nicht bereit ist. Noch Ende der 70er-Jahre erklärte der damalige französische Außenminister Jean Francois-Poncet: „There are in the world two super-powers and just after, great traditional powers like France.“<sup>669</sup> Um weiterhin eine wichtige Rolle in den internationalen Beziehungen zu spielen, positionierte sich Frankreich während des Kalten Krieges als Vermittler zwischen Ost und West sowie zwischen Nord und Süd. Der Nahe Osten stellte dafür die ideale Region dar, da er strategisch zwischen Ost- und Westblock stand, in ökonomischer Hinsicht hingegen eher dem Nord-Süd-Konflikt zuzuordnen war.<sup>670</sup>

Hinzu kommt, dass Frankreich traditionell ein starkes strategisches Interesse an den Beziehungen zu den arabischen Staaten hat. Nachdem de Gaulle die französische Kolonie Algerien 1962 in die Unabhängigkeit entlassen hatte, versuchte die Regierung ihren Einfluss in der arabischen Welt wieder zu stärken. Dies wurde von Paris als wichtige Voraussetzung für einen größeren Einfluss auf die Dritte Welt insgesamt angesehen. Nach 1967 war Frankreich das erste europäische Land, das enge Beziehungen zu den Staaten des Nahen Ostens aufbaute, indem es den Ländern am Golf militärische Unterstützung

---

<sup>667</sup> Vgl. ebd., S. 51-52.

<sup>668</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 51

<sup>669</sup> Jean Francois-Poncet, zitiert nach Moisi, Dominique: Iraq, in: Haass, Richard N. (Hrsg.): Transatlantic Tensions. The United States, Europe, and Problem Countries, Washington D.C. 1999, S. 125.

<sup>670</sup> Vgl. Moisi, a.a.O., S. 125-126.

sowie politische und diplomatische Hilfe bei den UN bot. Darüber hinaus gelang es Frankreich während der 80er-Jahre nicht zuletzt aufgrund der Wankelmütigkeit der USA, sich gegenüber den arabischen Staaten als Freund und verlässlicher Partner zu etablieren, der effektiv zur Eindämmung Irans beitrug.<sup>671</sup>

Elementar für Frankreichs Politik im Nahen Osten aber waren die Beziehungen zum Irak.<sup>672</sup> Als die Baath-Partei 1968 an die Macht kam, wurde der Irak von Frankreich als Führer der blockfreien Staaten und damit als besonderer, wenn nicht gar idealer Partner für Paris angesehen.<sup>673</sup> Viele französische Politiker unterstützten die Baath-Partei auch ideologisch, da sie in ihr ein neojakobinisches Regime sahen – säkular und modernisierungsorientiert.<sup>674</sup> Frankreich, das eine Niederlage im Unabhängigkeitskrieg mit Algerien erlitten hatte und dessen muslimische Bevölkerung damals bereits groß war, sah in der weltlichen Regierung Iraks ein beispielhaftes Modell für die Zukunft arabischer Länder insgesamt.<sup>675</sup>

Während der Golfkrise hatten diese Faktoren auch eine innenpolitische Dimension. Die französische Regierung musste befürchten, mit einer Beteiligung an einem Militäreinsatz den Zorn des muslimischen Teils der Bevölkerung auf sich zu ziehen. Daher war es von großem Interesse für Frankreich, Konflikte in der Region friedlich zu lösen.<sup>676</sup> Dass sich Frankreich schließlich trotz seiner innenpolitischen und strategischen Interessen am Golf für einen Militärschlag entschied, hatte mit einem anderen wesentlichen Interesse des Landes zu tun: den guten Beziehungen zu den USA. Zwar ist es für Frankreich von jeher wichtig, den USA eine eigene Politik entgegen zu setzen und außenpolitisch unabhängig von den USA zu handeln, doch war Frankreich stets bemüht, sich die USA nicht zum Gegner zu machen.<sup>677</sup>

Die mit einer Weigerung an der Teilnahme am II. Golfkrieg verbundenen politischen Kosten wären zu hoch gewesen. Dafür musste Frankreich in Kauf nehmen, dass der Irak 1990 das Ende der freundschaftlichen Beziehungen

---

<sup>671</sup> Vgl. ebd., S. 126, 129.

<sup>672</sup> Vgl. ebd., S. 126.

<sup>673</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 49.

<sup>674</sup> Vgl. Schulz, a.a.O., S. 179.

<sup>675</sup> Vgl. Moisi, a.a.O., S. 127.

<sup>676</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 48.

<sup>677</sup> Vgl. Moisi, a.a.O., 131.

erklärte.<sup>678</sup> Für Frankreich bedeutete dies eine Bedrohung seiner Interessen am Öl und Waffenhandel mit dem Irak. Bis zum Boykott kamen sieben Prozent des von Frankreich importierten Öls aus dem Irak und wurden mit Waffen bezahlt. Seit den 70er-Jahren hatte sich Frankreich zum wichtigsten westlichen Partner und Waffenlieferanten des Irak entwickelt. Die ersten bedeutenden Lieferverträge für konventionelle Waffen, darunter in erster Linie Kampfflugzeuge und Raketen, wurden 1977 unterzeichnet. Anfang der 80er-Jahre bezog Hussein derart viele Waffen von Frankreich, dass 40 bis 50 Prozent der Produktion relevanter französischer Fabriken allein für den Bedarf des irakischen Militärs bestimmt waren.<sup>679</sup> Neben dem Profit für die französische Industrie diente der rege französisch-irakische Waffenhandel aber auch dazu, Iraks Abhängigkeit von sowjetischen Kriegsgütern auszugleichen und somit die sowjetischen Ambitionen in der Region in Schach zu halten.<sup>680</sup>

Frankreichs Premierminister nahmen es zudem mit der Proliferation von nuklearem Material nicht so genau. Französische Unternehmen lieferten Mitte der 70er-Jahre das gesamte Material für den Aufbau des Osirak Atommeilers. Der Reaktor war zwar klein, wurde aber mit hoch angereichertem, auch für den Bau von Atomwaffen tauglichem Uran betrieben.<sup>681</sup> Während der Zeit der Waffenlieferungen häufte der Irak einen hohen Schuldenberg gegenüber Frankreich an, der am Ende des I. Golfkrieges rund drei Milliarden US-Dollar betrug.<sup>682</sup>

## 2.4 UdSSR/Russland

Ebenso wie die USA wollte die UdSSR im Zuge des Kalten Krieges ihren Machteinfluss erweitern. Zentrales Interesse der sowjetischen Außenpolitik blieb bis zur Machtübernahme Gorbatschows und dem damit eingeleiteten Wandel die Eindämmung des westlichen Machtbereichs, wozu auch die Kontrolle über die Golfregion gehörte. Ein weiteres Kalkül sowjetischer Politik resultierte aus der geographischen Nähe. Die sowjetische Führung sah die Region, die an die eigenen Grenzen im Kaukasus schloss, als

---

<sup>678</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 49.

<sup>679</sup> Vgl. Schulz, a.a.O., S. 181.

<sup>680</sup> Vgl. Moisi, a.a.O., S. 127.

<sup>681</sup> Vgl. Schulz, a.a.O., S. 181.

<sup>682</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 51.

sicherheitspolitische Pufferzone im Süden an.<sup>683</sup> Der Weg zu einem größeren Einfluss am Golf sollte für die UdSSR über das laizistische Regime in Bagdad führen, in dem die UdSSR Ende der 50er-Jahre einen Verbündeten fand. Indem Irak zum Handelspartner gemacht und ihm wirtschaftliche, militärische und auch technische Hilfe gegeben wurde, sollte eine Abhängigkeit von Moskau entstehen.<sup>684</sup>

Die Beziehungen zwischen dem Irak und der UdSSR erreichten ihren Höhepunkt 1972 mit der Unterzeichnung eines Freundschafts- und Kooperationsvertrages. Dieser war für die UdSSR hinsichtlich seiner Stellung am Golf umso bedeutsamer, als Ägypten Anfang der 70er-Jahre deutlich gemacht hatte, dass es sich aus den Fesseln Moskaus befreien wolle. Das Übereinkommen war wichtig, um die Anbindung der UdSSR an die arabische Welt zu sichern, wenn nicht gar auszuweiten, und gleichzeitig den US-Einfluss einzudämmen.<sup>685</sup>

Fortan wurden die Waffenlieferungen der Sowjetunion für die irakische Armee maßgeblich aufgestockt. Infolge aufkommender divergierender Interessen zwischen den beiden Staaten stoppte die UdSSR Mitte der 70er- und Anfang der 80er-Jahre zeitweilig die Waffenlieferungen.<sup>686</sup> Der Irak entglitt aufgrund seiner wachsenden politischen wie wirtschaftlichen Bedeutung durch das Öl immer mehr der politischen Kontrolle der UdSSR und öffnete sich dem Westen. Die sowjetische Dominanz des irakischen Außenhandels verschwand, und von 1980 bis 1982 verhängte die UdSSR als Ausdruck der Missbilligung der Politik Bagdads sogar ein Waffenembargo gegen den Irak. Dennoch blieb die UdSSR der größte Lieferant des Irak für konventionelle Waffen, darunter auch Scud-B-Raketen und Panzer. 1989 machte der Anteil der sowjetischen Waffenlieferungen 47 Prozent der wichtigsten irakischen Waffensysteme aus.<sup>687</sup> Allerdings kam die UdSSR der Bitte der irakischen Regierung, bei der Entwicklung nuklearer Anlagen behilflich zu sein, nicht nach. Dass der Irak in naher Zukunft eine Atombombe besitzen könnte, lag definitiv nicht im

---

<sup>683</sup> Vgl. Sapper, a.a.O., S. 10.

<sup>684</sup> Vgl. Smolansky, Oles und Bettie: *The USSR and Iraq. The Soviet Quest for Influence*, London 1991, S. 280, 282.

<sup>685</sup> Vgl. Konzelmann, a.a.O., S. 193-194.

<sup>686</sup> Vgl. Schulz, a.a.O., S. 178-179.

<sup>687</sup> Vgl. Graham-Brown, a.a.O., S. 2.

sowjetischen Interesse.<sup>688</sup>

Mit dem sich abzeichnenden Ende des Ost-West-Konflikts hatten die ökonomischen Interessen gegenüber den politischen für die UdSSR an Gewicht gewonnen. Die UdSSR war aufgrund ihrer sich verschlechternden wirtschaftlichen Situation selbst abhängig geworden. Die Regierung brauchte die irakischen Erlöse, die die Waffengeschäfte brachten. Hinzu kam, dass im Zuge der Machtübernahme Michail Gorbatschows 1985 eine radikale Wende in der Außenpolitik der UdSSR einsetzte. Kooperation statt Konfrontation mit den USA wurde zur sowjetischen Leitlinie, was einen Rückzug der UdSSR aus der Dritten Welt und damit auch dem Irak nach sich zog.<sup>689</sup>

Die irakische Invasion Kuwaits führte die UdSSR zum ersten Mal seit 1945 an die Seite der westlichen Welt. Allerdings bestand darin zugleich die größte Herausforderung für die neue Politik der UdSSR. War Gorbatschow zwar an einem guten Verhältnis zu den USA sehr interessiert, so wollte er doch nicht ihre weltweite Überlegenheit. Prioritär war für die UdSSR, dass das Ende der Bipolarität nicht direkt in die Unipolarität der Vereinigten Staaten mündete. Das Gleichgewicht aber, das Gorbatschow wahren wollte, drohte nun, empfindlich gestört zu werden. Vor allem galt es, eine ständige militärische Präsenz der USA im Nahen Osten zu verhindern.<sup>690</sup> Gerade wegen des schleichenden Machtverlustes der UdSSR war es von großer Bedeutung für die Regierung, einen möglichst großen Einfluss Moskaus auf den Irak zu sichern. Da die UdSSR zudem ein starkes Interesse daran hatte, aufgrund der wirtschaftlichen Situation so wenig wie möglich selbst investieren zu müssen, bestand der einzig mögliche Weg, um alle Ziele gleichzeitig zu erreichen, in einer Einbindung der UN. Mit ihrem Einverständnis zum II. Golfkrieg auf multilateraler Ebene hoffte die UdSSR zudem, ihre Beziehungen zu den übrigen Golfstaaten zu verbessern.<sup>691</sup>

An einem Sturz des irakischen Regimes war die UdSSR – traumatisiert durch den Verlust des Status als Supermacht – jedoch schon deshalb nicht interessiert, da dies einen Machtzuwachs der USA bedeutet hätte. Ebenso

---

<sup>688</sup> Vgl. Konzelmann, a.a.O., S. 194-195.

<sup>689</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 45-46.

<sup>690</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 49, 56-57.

<sup>691</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 46-47.

entscheidend aber war das Geld, das der Irak dem Land schuldete. Kurz vor Ausbruch des III. Golfkriegs betrugen die Schulden des Irak bei Russland noch etwa sieben Milliarden US-Dollar. Rund 200 russische Firmen waren im Irak tätig. Im Rahmen des OFFP verkaufte Russland rund 40 Prozent des irakischen Öls, was dem Land einen hohen Einfluss sicherte. Zudem war der größte russische Konzern Lukoil berechtigt, Öl in bestimmten Gebieten des Irak zu fördern. Ein Projekt, in das zehn Milliarden US-Dollar investiert worden waren.<sup>692</sup>

## 2.5 China

Chinas Außenpolitik ist von dem Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten geprägt. Gemäß der von der Volksrepublik deklarierten Leitlinien außenpolitischen Handelns<sup>693</sup> ist Peking bestrebt, sich in Konflikten neutral zu verhalten.<sup>694</sup>

Zum Zeitpunkt des Ausbruchs des II. Golfkrieges pflegte China politische, militärische und wirtschaftliche Beziehungen zum Irak und zu Kuwait. In den 80er-Jahren hatte sich die Golfregion für China zu einem attraktiven Markt im technischen Bereich sowie für den Waffenhandel entwickelt. Aber auch das Öl war für die Volksrepublik von Interesse, da die 1978 eingeleitete Modernisierungspolitik der Regierung, in deren Mittelpunkt die wirtschaftliche Entwicklung stand, einen höheren Bedarf des Landes an Öl mit sich brachte. China stieg auf diese Weise schnell zu einem der größten Handelspartner des Nahen Ostens auf.<sup>695</sup>

Die Option, in Zukunft eine wichtige Rolle im Nahen Osten zu spielen, war China aber nicht nur aufgrund wirtschaftlicher Interessen wichtig. Die Beziehungen zu den Ländern der Dritten Welt, in der China eine

---

<sup>692</sup> Vgl. Pradetto, August (Hrsg.): Internationale Reaktionen auf die Irak-Politik der USA 2002, Hamburg 2003, S. 99-100.

<sup>693</sup> Am.: Der chinesische Außenminister legte 1990 der GV fünf Prinzipien vor, die künftig den Umgang der Staaten untereinander bestimmen sollten. Dies waren neben der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten die gegenseitige Achtung der nationalen Souveränität und territorialen Integrität, der Verzicht auf Gewalt, das Prinzip der Gleichheit und der gegenseitigen Unterstützung sowie das Prinzip der friedlichen Koexistenz (vgl. Huo, Hwei-Lind: Patterns of Behaviour in China's Foreign Policy: the Gulf crisis and beyond, in: Asian Survey Bd. 32 Heft 3 (1992), S. 269).

<sup>694</sup> Vgl. Huo, a.a.O., S. 266.

<sup>695</sup> Vgl. Rubin, Berry: China's Middle East Strategy, in: Middle East Review of International Affairs Bd. 3 Heft 1 (1999), unter: <http://www.biu.ac.il/Besa/meria/journal/1999/issue1/jv3n1a4.html> (Stand: 23.03.2004).

Führungsposition anstrebte, stellten sich nach dem Ende der bipolaren Ordnung als strategisch sehr bedeutsam heraus. Pekings Ziel war, eine faire und nicht europazentrierte neue Weltordnung zu schaffen. Die Dritte Welt wurde dabei als Waffe gesehen, die gegen die imperialistischen Kräfte des Westens verwendet werden konnte. Dass China daran gelegen war, gerade die Handelsbeziehungen zu diesen Ländern zu intensivieren, hatte einen weiteren Grund. Nach der blutigen Niederschlagung der chinesischen Demokratiebewegung im Juni 1989, die China außenpolitisch isolierte, verhängten die westlichen Staaten schwere politische und wirtschaftliche Sanktionen gegen China. Damit war die ehrgeizige Modernisierungspolitik der Volksrepublik gefährdet.<sup>696</sup>

Großes Interesse hatte die Volksrepublik nach dem Zusammenbruch der UdSSR, der Peking schockiert hatte<sup>697</sup>, auch an guten Beziehungen zu den USA,<sup>698</sup> die sich vor allem nach dem Massaker am Platz des Himmlischen Friedens stark verschlechtert hatten. Die Golfkrise gab China 1990 nun zum einen die Möglichkeit, dieses Verhältnis zu entspannen, zum anderen aber auch ganz allgemein die Gelegenheit, internationale Anerkennung wieder zu gewinnen und sich als verantwortungsbewusste Großmacht zu profilieren, indem es die Maßnahmen der anti-irakischen Allianz nicht blockierte.<sup>699</sup> Die Leitlinien der chinesischen Außenpolitik erlaubten es Peking jedoch, sich seiner Tradition gemäß so wenig wie möglich in den Konflikt einzumischen, um die Beziehungen zum Irak nicht ernsthaft zu gefährden.

### **3. Die Irak-Diskussion im Sicherheitsrat**

#### **3.1 Wie Pech und Schwefel: USA und Großbritannien**

Während des gesamten Irak-Konflikts von 1990 bis zum III. Golfkrieg 2003 standen die USA und Großbritannien Seite an Seite. Großbritannien war das erste der fünf Ständigen Mitglieder, das sich klar gegen die irakische Okkupation und für eine Militäraktion gegen den Irak aussprach. Unter den Koalitionsmitgliedern war Großbritannien sogar der Hardliner. Als der Irak in Kuwait einmarschierte, befand sich Premierministerin Margret Thatcher in den

<sup>696</sup> Vgl. Huo, a.a.O., S. 264, 267-268.

<sup>697</sup> Vgl. ebd., S. 267.

<sup>698</sup> Vgl. Berdal, Mats: The UN Security Council: Ineffective but Indispensable, in: Survival Bd. 45 Heft 2 (2003), S. 13.

<sup>699</sup> Vgl. Opitz, Zwischen kollektiver Sicherheit und humanitärer Intervention, S. 279.

USA und führte Gespräche mit Bush sen. Ihr Einfluss auf die amerikanische Entscheidung, der irakischen Aggression mit militärischen Mitteln zu begegnen, darf nicht unterschätzt werden.<sup>700</sup> Denn die USA hatten kurz vor dem irakischen Einmarsch in Kuwait noch erklärt, dass sie sich bei Grenzangelegenheiten zwischen Kuwait und dem Irak neutral verhalten würden: „(...) we have no opinion on Arab-Arab conflicts (...) like (...) border disagreement with Kuwait (...)“<sup>701</sup>.

Vor allem für die USA war es jedoch wichtig, den Weg über die UN zu gehen. Die Kosten für die Operation „*Desert Storm*“ wurden auf 45 Milliarden Dollar geschätzt. Die damals rezessive Wirtschaftslage der USA hätte einen Alleingang sehr schwierig gemacht. Es war wohl eher die Überlegung, die Kosten zu teilen, als ein neuer Respekt vor der UN-Charta, die die USA dazu geführt hat, den Konflikt multilateral über die UN zu lösen.<sup>702</sup> Außerdem standen die Chancen für eine konzertierte Aktion gut wie nie: Nach dem Ende der Patt-Situation im SR durch den Wegfall des Ost-West-Konflikts waren die Aussichten auf Kooperation innerhalb des wichtigsten UN-Gremiums äußerst positiv. Auch war die irakische Aggression derart schwerwiegend, dass nur wenige Länder Schwierigkeiten damit hatten, sich von einer Militäraktion zu distanzieren.<sup>703</sup>

Druck war dennoch nötig, um alle SR-Mitglieder von der Anwendung militärischer Mittel zu überzeugen – was allerdings nicht in allen Fällen gelang. Jemen stimmte trotz des Drängens der USA gegen die Kriegsermächtigungsresolution 678, worauf der amerikanische UN-Botschafter Thomas Pickering nach der Abstimmung zu seinem jemenitischen Kollegen Abdallah Saleh al-Ashtal sagte, dies sei die teuerste Nein-Stimme gewesen, die er je abgegeben habe. Zwei Tage später strich die US-Administration von Bush sen. Jemen, dem ärmsten arabischen Land, ein Hilfsprogramm von 70 Millionen US-Dollar.<sup>704</sup> Die Briten nutzten ihr Vetorecht, um den harten Kurs nach dem II. Golfkrieg zu halten. Während der Verhandlungen zu Resolution 687 insistierte Großbritannien unter den SR-Mitgliedern am stärksten auf die Zerstörung der

<sup>700</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 51.

<sup>701</sup> US-Botschafterin April Glaspie, zitiert nach Musallam, a.a.O., S. 95.

<sup>702</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 43-44.

<sup>703</sup> Vgl. ebd., S. 44.

<sup>704</sup> Vgl. Sponeck/Zumach, a.a.O., S. 42-43.

chemischen und biologischen Waffen des Irak und drohte, das Veto einzusetzen, sollten die anderen Staaten sich diesem Ansinnen widersetzen.<sup>705</sup>

Schon in der 1. Phase des Irak-Konflikts wurde zudem deutlich, dass es Großbritannien um mehr ging als die Befreiung Kuwaits. Hinsichtlich der Interpretation von Resolution 678 erklärte John Major zwar zunächst, dass diese nicht die Beseitigung Husseins beinhalte. Allerdings gab die britische Regierung im Januar 1991 zu, dass eine derartige Lösung des Konflikts nicht unwillkommen wäre. In einem Interview erklärte Verteidigungsminister King, dass die militärischen Ziele der Briten über den irakischen Rückzug aus Kuwait hinausgehen würden.<sup>706</sup>

Im Laufe der 90er-Jahre wurde offensichtlich, dass sich auch die USA jenes Ziel gesetzt hatten, das mit den UN-Resolutionen nicht vereinbar war: die Entmachtung Husseins. In einem Brief an Präsident Clinton vom 26.1.1998 haben unter anderem Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz und Richard Perle ganz ungeschminkt den Sturz Husseins gefordert, um die Interessen der USA am Golf zu schützen. Der Brief, dessen Autoren nun teilweise der Regierung Bush jun. angehören, gab deutlich die spätere US-Politik vor:

„(...) we are convinced that current American policy toward Iraq is not succeeding, and that we may soon face a threat in the Middle East more serious than any we have known since the end of the Cold War. (...) The policy of containment of Saddam Hussein has been steadily eroding over the past several months. As recent events have demonstrated, we can no longer depend on our partners in the Gulf War coalition to continue to uphold the sanctions or to punish Saddam when he blocks or evades UN inspections.“<sup>707</sup>

Bei der geforderten neuen Strategie sollte sich die USA nicht durch ein fehlgeleitetes Beharren auf Einstimmigkeit im SR lähmen lassen. Somit war klar, dass schon Operation „*Desert Fox*“ nicht die Massenvernichtungswaffen des Irak zum Ziel hatte, sondern die Person Husseins.

Die „hidden agenda“<sup>708</sup> der USA und Großbritanniens erklärt auch ihre unnachgiebige Position, die sie im SR hinsichtlich der Lockerung der umfassenden Sanktionen sowie der Aufstockung der Ölfördermenge im

<sup>705</sup> Vgl. Johnstone, a.a.O., S. 15.

<sup>706</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 51-53.

<sup>707</sup> Rumsfeld, Donald u.a.: Letter to the President of the United States of America vom 26. Januar 1998, unter: <http://www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm> (Stand: 23.03.2004).

<sup>708</sup> Darunter wird die Verfolgung von nicht offiziell von der UNO erklärten politischen Interessen und Zielen durch einzelne Staaten verstanden.

Rahmen des OFFP einnehmen.<sup>709</sup> Um den Druck auf Bagdad aufrecht zu halten, waren vor allem die USA zu keinerlei Zugeständnissen bereit und weigerten sich beharrlich, Veränderungen in den Bestimmungen der Resolutionen 687 und 986 zuzulassen. Stattdessen wurden von der Regierung in Bagdad weitere Abrüstungsschritte und die Freilassung politischer Gefangener verlangt.<sup>710</sup>

Nach den Anschlägen auf US-Territorium am 11. September 2001 bekam die Irak-Frage für die USA eine neue Dimension. Die terroristischen Attacken stellten die Verwundbarkeit des US-Festlandes für Anschläge heraus, worauf die USA mit der Inanspruchnahme der Präventivschlagstrategie in ihrer NSS reagierten. In demselben Dokument machten die USA auch den Irak, den sie noch immer im Besitz einer großen Menge von Massenvernichtungswaffen wähten, als ernsthafte Bedrohung aus, der so schnell wie möglich begegnet werden müsse.<sup>711</sup> Es zeichnete sich ab, dass die US-Regierung bereit war, notfalls ohne ein Mandat des SR den Irak anzugreifen und damit den Rahmen des UN-SKS zu verlassen, um ihre Interessen unilateral durchzusetzen. Großbritannien wiederum betonte mehrmals, dass die Regierung fest hinter der US-Politik stehe.<sup>712</sup> Die Position der Bündnispartner in der Frage der Behandlung des Irak-Konflikts hatte sich von dem Ziel der Eindämmung, verbunden mit der Hoffnung auf einen langfristigen Sturz Husseins, zu einer schnellen Vernichtung des Regimes verlagert.

Dass sich die USA für den angestrebten Krieg dennoch um die Unterstützung der UN bemühten, hatte wohl eher innenpolitische Gründe und weniger Achtung vor dem Völkerrecht zum Hintergrund.<sup>713</sup> Nach langem Feilschen gelang es den Amerikanern im Verbund mit den Briten, mit Resolution 1441 eine Entschließung im SR durchzubringen, die das auf den Resolutionen 678 und 687 basierende Argument beider Regierungen stützte, sie sei zu einseitigen militärischen Aktionen gegen den Irak berechtigt, ohne dass der SR dafür erneut ein eindeutiges Mandat erteilen müsse.<sup>714</sup> Dies zu betonen, war

---

<sup>709</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 56.

<sup>710</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 122.

<sup>711</sup> Vgl. NSS der USA, S. 14.

<sup>712</sup> Vgl. Einsiedel/Chesterman, a.a.O., S. 48.

<sup>713</sup> Anm.: Indem das Weiße Haus den mühsamen multilateralen Weg beschritt, brachte Bush den Kongress dazu, sein Konzept des Präventivkrieges abzusegnen.

<sup>714</sup> Vgl. Falk, *Einer flog über das Völkerrecht*; Roberts, a.a.O., S. 42-43.

umso wichtiger, als den USA nach den zähen Verhandlungen um Resolution 1441 klar geworden war, dass es sehr schwer, wenn nicht unmöglich sein würde, die nötigen Stimmen für eine kriegsermächtigende Resolution zu bekommen. Zugleich hatte sich die Position Washingtons so festgefahren, dass US-Sicherheitsberater Richard Perle am 15. November 2002 vor Abgeordneten des britischen Unterhauses erklärte, selbst eine einwandfreie Unbedenklichkeitsbescheinigung des UNMOVIC-Vorsitzenden könne die USA nicht von einer Kriegserklärung gegen Bagdad abhalten.<sup>715</sup> Für den Bündnispartner Großbritannien bedeutete dies in der Folge, dem wachsenden öffentlichen Druck der Kriegsgegner in Europa standhalten zu müssen. Für einen Kurswechsel war es zu spät.

### **3.2 Vom Verbündeten zum Gegner: Frankreich**

Die französische Regierung ist sich durchaus bewusst, dass Frankreich nach dem Verlust des Großmachtstatus vor allem aufgrund seines Ständigen Sitzes auf der Bühne der internationalen Politik ernst genommen wird. Im Falle von internationalen Krisen bedeutet dies: So lange der SR stark ist, hat das Land auch eine starke Position. Deshalb bemühte sich Frankreich während des Irak-Konflikts, eine Lösung im Rahmen der UN zu finden. Parallel dazu versuchte die Regierung aber auch, durch bilaterale Verhandlungen die Differenzen zu schlichten und damit die eigene, von den USA unabhängige Position zu stärken sowie die guten Beziehungen zur arabischen Welt im Allgemeinen und zum Irak im Besonderen nicht allzu sehr zu gefährden.<sup>716</sup>

Dieser Doppelstrategie folgend setzte sich Paris in den ersten Tagen nach dem Überfall auf Kuwait für eine friedliche, durch die Arabische Liga vermittelte Lösung der Golfkrise ein, unterstütze aber zugleich alle relevanten Beschlüsse des SR. Allerdings war Präsident Francois Mitterand klar, dass auch Frankreich Truppen an den Golf entsenden musste, wollte die Regierung weiterhin ein entscheidendes Mitspracherecht im SR haben<sup>717</sup> und eine signifikante diplomatische Rolle innerhalb der atlantischen Allianz spielen.<sup>718</sup> Frankreich bestand allerdings zunächst darauf, die französischen Truppen unter eigenes

---

<sup>715</sup> Vgl. Paech, Abschied vom System der Kollektiven Sicherheit.

<sup>716</sup> Vgl. Berdal, a.a.O., S. 11-12.

<sup>717</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 57.

<sup>718</sup> Vgl. Moisi, a.a.O., S. 129.

Kommando zu stellen. Zudem sollten alle Entscheidungen, die das französische Engagement betrafen, von Mitterrand selbst getroffen werden. Letztendlich ordnete sich Frankreich aber doch dem US-Kommando unter. Um dennoch zu demonstrieren, dass Paris in dem Konflikt eine eigene Position hatte, versuchte die Regierung am 16. Januar 1991 noch einmal, eine friedliche Lösung herbeizuführen und brachte im SR einen Vorschlag in Form eines Sechspunkte-Plans zur Lösung der Krise ein, der allerdings von den anderen Mitgliedern nicht mitgetragen wurde.<sup>719</sup>

Zwar unterstützte Frankreich noch 1993 die militärischen Maßnahmen der USA und Großbritanniens sowie die Errichtung der Nicht-Überflugszonen. Paris vertrat jedoch zunehmend die Ansicht, dass die Politik gegenüber dem Irak fehlgeschlagen war. Selbst die umfangreichen Sanktionen und die isolationistische Politik gegenüber Bagdad hatten nicht das Ziel erreicht, Hussein zur Erfüllung aller UN-Forderungen zu bewegen oder ihn gar zu stürzen. Die Kosten der bisherigen, maßgeblich von den USA bestimmten UN-Politik für die Zivilbevölkerung erschienen Frankreich als extrem hoch.<sup>720</sup> Bereits Mitte der 90er-Jahre hatte die französische Regierung im Zuge der Anerkennung der kuwaitischen Grenze durch den Irak durchblicken lassen, dass es – wohl auch aus wirtschaftlichen Interessen – zu einer Lockerung der Sanktionen bereit sei.<sup>721</sup> Ende der 90er-Jahre, in der 3. Phase des Irak-Konflikts, begab sich die Regierung endgültig auf die Suche nach einer alternativen Lösung, die dem Irak die Rückkehr in die internationale Gemeinschaft ermöglichen sollte.<sup>722</sup> Frankreich entfernte sich damit mehr und mehr von den ehemals Verbündeten USA und Großbritannien, was sich nicht zuletzt darin äußerte, dass sich Paris an dem Bombardement auf den Irak 1998 nicht beteiligte.

Als Reaktion auf die Militärschläge schlug die französische Regierung im Januar 1999 dann das Ergebnis der vorangegangenen Überlegungen vor. Die neue Strategie gegenüber dem Irak bestand zum einen in der Forderung, mit der Suche nach Spuren früherer Waffenproduktionen aufzuhören. Entscheidend

---

<sup>719</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 48, 50 ; Bergstermann, a.a.O., S. 58.

<sup>720</sup> Vgl. Moisi, a.a.O., S. 133.

<sup>721</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 122.

<sup>722</sup> Vgl. Moisi, a.a.O., S. 133.

sei allein, ob es gelinge, eine künftige Produktion chemischer, biologischer und nuklearer Waffen zu verhindern. Der Kompromissvorschlag sah zum anderen vor, das Erdölembargo unter der Bedingung, dass der Irak weiteren Waffenkontrollen zustimme und auf eine erneute Aufrüstung verzichte, vollständig aufzuheben. UN-GS Kofi Annan befürwortete diese Idee. Die USA zeigten sich zwar bereit, einer Aufhebung der Exportbeschränkungen zuzustimmen, lehnten den Vorschlag aber dennoch ab. Grund war unter anderem, dass der Entwurf ebenfalls vorsah, UNSOCM durch eine andere Organisation für die Waffeninspektionen zu ersetzen. UNSCOM aber war in der Zwischenzeit zu einem Instrument der US-Regierung geworden, auf das das Pentagon nicht verzichten wollte.<sup>723</sup> In der Folge war Frankreich zunehmend weniger bereit, auf amerikanische Wünsche einzugehen, was sich in den Verhandlungen zu Resolution 1284, die unter anderem das OFFP und das Sanktionsregime in wesentlichen Bereichen neu regelte, zeigte. Am Ende langwieriger Verhandlungen stellte die Resolution, beispielsweise hinsichtlich der Aufhebung der Sanktionen, lediglich einen Minimalkonsens der Ratsmitglieder dar. Frankreich enthielt sich daher bei der Abstimmung am 17. Dezember 1999 und schwächte damit die Legitimität des Sanktionsregimes weiter.<sup>724</sup>

Die Differenzen zwischen Frankreich und den USA über die Frage, wie der Irak-Konflikt zu lösen sei, erreichten ihren Höhepunkt zu Beginn der Verhandlungen um Resolution 1441. Mit der nötigen Macht als P5-Mitglied ausgestattet, führte die französische Delegation um Außenminister Dominique de Villepin die diplomatische Gegenoffensive bei der Überarbeitung des Resolutionsentwurfs an. Zentraler Streitpunkt waren jene Formulierungen, die einem automatischen Kriegsauslöser gleichkamen und die auf französischen Wunsch hin gestrichen werden sollten. Stattdessen plädierte die Regierung für einen Prozess mit zwei Resolutionen. Frankreich bereitete sogar einen Alternativentwurf vor, legte diesen dem Rat aber nicht vor, da die USA deutlich gemacht hatten, dass dieser Schritt als Kriegserklärung interpretiert werden würde. Dennoch sind sich Diplomaten und Analytiker einig, dass Frankreich seine Karten in dieser Phase der Irak-Verhandlungen gut ausgespielt hat. Die Regierung konnte den USA

---

<sup>723</sup> Vgl. Konzelmann, a.a.O., S. 263.

<sup>724</sup> Vgl. Einsiedel/Chesterman, a.a.O., S. 49.

wichtige Konzessionen abringen sowie dafür sorgen, dass die USA in Treu und Glauben verhandelt haben. Aber auch Frankreich machte Zugeständnisse: Letztlich gelang es nicht, einen Prozess mit zwei Resolutionen explizit festzuschreiben.<sup>725</sup>

Auch in den folgenden Monaten rückte Paris nicht von seiner Position ab. In Zusammenarbeit mit der deutschen Regierung legte Frankreich einen Alternativplan zur Abrüstung des Irak vor, dem sich auch Moskau anschloss. Er sah im Wesentlichen vor, dass den Inspektoren so viel Zeit wie nötig zur Entwaffnung des Irak eingeräumt werden müsse. Darüber hinaus gab Villepin am 20. Januar 2003 bekannt, dass nichts einen Krieg gegen den Irak rechtfertige, da keinerlei Beweise für die Existenz irakischer Massenvernichtungswaffen existierten.<sup>726</sup> Noch am 10. März machte Präsident Chirac deutlich, dass er eine zweite Resolution blockieren würde. Gleichzeitig trat der französische Botschafter an die US-Regierung heran und riet ihr, den SR zu umgehen, „um ihn vor sich selbst zu retten“<sup>727</sup>.

Insgesamt lässt sich sagen, dass Frankreich die Golfkrise genutzt hat, um den französischen Einfluss innerhalb der UN zu bekräftigen.<sup>728</sup> Der nachhaltige Widerstand Frankreichs gegen einen III. Golfkrieg resultiert aber nicht nur aus dem Wunsch nach einer eigenständigen Außenpolitik. Frankreich war möglicherweise auch darüber besorgt, dass eine Zustimmung des SR zu einem von den USA eingeforderten Präventivkrieg einen fatalen Präzedenzfall für die Zukunft schaffen würde.<sup>729</sup>

### 3.3 Schwacher Riese: UdSSR/Russland

Hinsichtlich der russischen bzw. zunächst der sowjetischen Irak-Politik im SR können zwei Phasen unterschieden werden. Die erste war von konsensualer Kooperation mit den anderen Ständigen Mitgliedern gekennzeichnet. Während der zweiten Phase ließ sich beobachten, dass Russland antagonistisch vorging und wieder den Versuch unternahm, eine Gegenmacht zu den USA zu

<sup>725</sup> Vgl. Einsiedel/Chesterman, a.a.O., S. 49-50.

<sup>726</sup> Vgl. ebd., S. 51.

<sup>727</sup> Vgl. ebd., S. 54.

<sup>728</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 50.

<sup>729</sup> Vgl. Einsiedel/Chesterman, a.a.O., S. 54.

bilden.<sup>730</sup>

Die erste Periode reichte von der Verhängung der Sanktionen 1990 bis zum Jahr 1994. Zu Beginn der Golfkrise bestimmte das neue politische Denken Gorbatschows, das sich durch eine Annäherung an den Westen auszeichnete, die sowjetische Haltung.<sup>731</sup> Die Regierung unterstützte aus eigenem Interesse das multilaterale Vorgehen, da nur auf diese Weise die starke Stellung Moskaus in den internationalen Beziehungen gewährleistet werden konnte, und schloss sich rasch der Koalition gegen den Irak an. Moskau stimmte sowohl der Verurteilung des Irak als auch der Verhängung von umfangreichen wirtschaftlichen Sanktionen zu.<sup>732</sup> Zudem unterbrach die UdSSR alle Kontakte in den Irak, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Lösung der Krise standen. Durch den Umbruch im eigenen Land geschwächt, finanziell vom Westen abhängig und ohne den Rückhalt der Bevölkerung für den sowjetischen Kurs gegen den Irak<sup>733</sup>, gelang es der UdSSR jedoch nicht, im Verlauf der sich zuspitzenden Krise bis zum Ausbruch des II. Golfkriegs eine eigene Position zu beziehen.<sup>734</sup>

Der sowjetische Kurs schwankte zwischen einer engen Anlehnung an die USA und eigenen Versuchen, die Krise zu lösen. So war die UdSSR zunächst bemüht, sich als Vermittler in den Konflikt einzuschalten. Der außenpolitische Berater Jewgeni Primakow, reiste als Sondergesandter nach Bagdad, um Hussein zum Einlenken zu bewegen und einen eigenen Friedensplan durchzusetzen.<sup>735</sup> Da dies scheiterte, setzte Gorbatschow drei Monate lang auf die Wirkung des Wirtschaftsembargos und sprach sich gegen eine militärische Lösung aus. Allerdings unterstützte die sowjetische Regierung schließlich doch die EntschlieÙung zu Resolution 678 und ermöglichte dem US-Präsidenten auf

---

<sup>730</sup> Vgl. Sapper, a.a.O., S. 21.

<sup>731</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 56.

<sup>732</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 46.

<sup>733</sup> Anm.: Innenpolitisch war der Kurs, den Gorbatschow und sein Außenminister Eduard Shevardnadze einschlugen und der sie unmittelbar an die Seite der westlichen Allianz führte, äußerst umstritten. Zwar stimmten auch die Widersacher Gorbatschows darin überein, dass der Irak geltendes Völkerrecht gebrochen habe, doch befürchteten sie, die USA könnten die Gelegenheit ausnutzen, um eine ständige militärische Präsenz im Nahen und Mittleren Osten zu rechtfertigen. Als Reaktion auf die massive Kritik im eigenen Land trat Shevardnadze 1990 kurzzeitig von seinem Amt zurück (vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 56-57).

<sup>734</sup> Vgl. Opitz, Zwischen Kollektiver Sicherheit und Humanitärer Intervention, S. 279; Bergstermann, a.a.O., S. 56-57.

<sup>735</sup> Vgl. Graham-Brown, a.a.O., S. 9; Sapper, a.a.O., S. 19.

diese Weise, seine Politik unter der Flagge der UNO fortzuführen.<sup>736</sup>

Als Russland im SR die Rechtsnachfolge der Sowjetunion einnahm, änderte sich zunächst nichts an der Haltung der Regierung. Wie die USA und Großbritannien war auch Moskau der Ansicht, dass der Irak die Verpflichtungen der Resolution 687 zu erfüllen habe, ehe über die Aufhebung der Sanktionen diskutiert werden könne. Russland blieb auch an der Seite der Westmächte, als diese auf Provokationen des Irak, wie die Behinderung der Arbeit von UNSCOM oder das Eindringen irakischer Truppen in Kuwait, 1993 mit Militärschlägen reagierten.<sup>737</sup> Die Position Russlands, dessen Ständiger Sitz im SR nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion für die Führung eines der letzten Instrumente globaler Einflussnahme bedeutete<sup>738</sup>, änderte sich allerdings im Laufe des Jahres 1994. Nach der Anerkennung der Grenzen Kuwaits durch den Irak<sup>739</sup> im November desselben Jahres, forderte Russland, dass der SR dem Irak entgegen kommen müsse. Fortan setzte sich Moskau für die Aufhebung der Wirtschaftssanktionen ein.

Mit der Kursänderung hinsichtlich des Sanktionsregimes gegen den Irak begann die kooperativ-antagonistische Phase in der russischen Irak-Politik, die sich mit dem Amtsantritt Jewgeni Primakows als Außenminister am 9. Januar 1996 festigte. Primakow bemühte sich verstärkt darum, die russische Position von der amerikanischen abzugrenzen. Während der Auseinandersetzungen um die UNSCOM-Waffeninspektoren zwischen den USA und dem Irak im Vorfeld der Operation „*Desert Fox*“ gelang es Russland, eine eigenständige Position zu formulieren, die nicht nur der amerikanischen entgegen lief, sondern auch die Unterstützung anderer SR-Mitglieder fand. Russland wollte einen Militäreinsatz verhindern und war zu diesem Zweck auch bereit, von seinem Vetorecht Gebrauch zu machen. Mitte Februar 1998 setzte Moskau in Zusammenarbeit mit China und Frankreich gegen amerikanische Bedenken die Vermittlungskommission des UN-GS Annan nach Bagdad durch, mit der die angedrohten Militärschläge zunächst abgewendet werden konnten.<sup>740</sup> Als

<sup>736</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 57.

<sup>737</sup> Vgl. Sapper, a.a.O., S. 20-21.

<sup>738</sup> Vgl. Opitz, Zwischen kollektiver Sicherheit und humanitärer Intervention, S. 279.

<sup>739</sup> Anm.: Die Anerkennung der kuwaitischen Grenze war gemäß Resolution 687 eine wesentliche Bedingung zur Aufhebung des Embargos.

<sup>740</sup> Vgl. Sapper, a.a.O., S. 24-25, 28.

Operation „*Desert Fox*“ nach weiteren Behinderungen der Arbeit der Inspektoren durch den Irak von den USA und Großbritannien schließlich durchgeführt wurde, kritisierte Russland die Härte der Anschläge heftig. Moskau rief aus Protest sogar seinen Botschafter aus Washington ab.<sup>741</sup>

In der 3. Phase des Irak-Konflikts entwickelte sich Russland zum Mentor des Irak mit dem Ziel, die USA in der Region zurückzudrängen.<sup>742</sup> Aber auch wirtschaftliche Gründe veranlassten Moskau 1999, den französischen Vorschlag zur Änderung des Sanktionsregimes aufzunehmen. Das russische Konzept sah vor, das Ölembargo voll-ständig aufzuheben und UNSCOM durch eine neue Expertenkommission zu ersetzen, die jedoch eigene Regeln mit Bagdad verhandeln sollte.<sup>743</sup> Russland vertrat die Meinung, dass der Irak seinen Abrüstungs- und Überwachungsverpflichtungen weitgehend nachgekommen war.<sup>744</sup> Die USA und Großbritannien waren jedoch nicht dieser Ansicht und lehnten auch den russischen Vorschlag ab. Der Bruch in der Koalition war unübersehbar geworden.

Russland blieb auch in den Folgejahren bei seiner Forderung, die Sanktionsbestimmungen zu lockern. Bei den Verhandlungen zu Resolution 1441 betonte Moskau, dass dem Irak keine Forderungen gestellt werden dürften, die von vornherein unerfüllbar und gegen die Souveränität des Irak gerichtet seien. Russland wies einen Gewaltautomatismus in der Resolution entschieden zurück und pochte vielmehr darauf, dass „die UN und die Normen des Völkerrechts den ‚Oberbefehl‘“<sup>745</sup> in sicherheitspolitischen Fragen haben sollten. Hintergrund war aber auch hier wohl weniger eine Wertschätzung der UN-Charta, sondern vielmehr die Tatsache, dass ein Krieg gegen den Irak für Russland sowohl hohe wirtschaftliche<sup>746</sup> als auch geopolitische Verluste bedeutete.<sup>747</sup> Daher rückte die Regierung trotz der durch die USA angebotenen Gegenleistungen im Falle einer Unterstützung der US-Position während der Verhandlungen zu einer Nachfolgeresolution zu der EntschlieÙung 1441 nicht

---

<sup>741</sup> Vgl. Konzelmann, a.a.O., S. 261-262.

<sup>742</sup> Vgl. Wurmser, David: *Tyranny's Ally. America's Failure to Defeat Saddam Huessein*, Washington D.C. 1999, S. 119.

<sup>743</sup> Vgl. Bergstermann, a.a.O., S. 96.

<sup>744</sup> Vgl. Sapper, a.a.O., S. 32.

<sup>745</sup> Pradetto, a.a.O., S. 99.

<sup>746</sup> Anm.: Der Irak hatte an Russland noch hohe Kredite aus der Sowjetzeit zurückzuzahlen.

<sup>747</sup> Vgl. Pradetto, S. 99, 102-103.

von seiner Vetodrohung ab.<sup>748</sup>

Allerdings befand sich Russland nach wie vor in einer Zwickmühle: Moskau konnte entweder einen Angriff auf den Irak unter amerikanischer Führung hinnehmen oder das Unvermeidbare ablehnen, womit der SR und somit auch die russische Sonderstellung als Vetomacht ausgehöhlt würden. Da Russland zu diesem Zeitpunkt längst nicht mehr die militärische und wirtschaftliche Macht besaß, um die USA unter Druck zu setzen, blieb es während des Irak-Konflikts trotz einer zum Schluss festen eigenen Position ein schwacher Riese.<sup>749</sup>

### 3.4 Zwischen Neutralität und Annäherung: China

Die Volksrepublik China, die 1971 die Nachfolge der aus dem SR ausgeschlossenen Republik China (Taiwan) antrat<sup>750</sup>, sah die Ständige Mitgliedschaft im SR stets als entscheidendes Instrument an, mittels dessen die Großmacht deutlich machen konnte, was sie nicht unterstützte: Dabei handelte es sich um alles, das dazu dienen konnte, das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten zu untergraben und Taiwan in seinem Anspruch zu bestärken, die volle Unabhängigkeit zu proklamieren.<sup>751</sup> Aufgrund der außenpolitischen Isolation zu Beginn des Irak-Konflikts agierte Peking jedoch vorsichtig. Da die Volksrepublik zum einen auf die politische Weltbühne zurückstrebte, zum anderen im Irak einen lukrativen Markt für Waffenverkäufe sah, war sie bemüht, sowohl Hussein als auch die USA nicht vor den Kopf zu stoßen.<sup>752</sup> Nach dem Überfall auf Kuwait drängte China daher auf eine diplomatische Lösung des Konflikts in einem arabischen Kontext.<sup>753</sup>

Dass China bei der Verabschiedung der Kriegsermächtigungsresolution 678 nicht von seinem Veto Gebrauch machte, ist in erster Linie auf das Motiv zurückzuführen, einen langfristigen Schaden in den Beziehungen zu den USA zu vermeiden.<sup>754</sup> Ein weiterer Grund dürfte ein Entgegenkommen der USA sowie der Staaten des westlichen Europas gewesen sein, die die Aufhebung der politischen und wirtschaftlichen Sanktionen gegen China in Aussicht gestellt hatten, um die Unterstützung Pekings zu erhalten. Allerdings machte China

<sup>748</sup> Vgl. Einsiedel/Chesterman, a.a.O., S. 53.

<sup>749</sup> Vgl. ebd., S. 49.

<sup>750</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 50.

<sup>751</sup> Vgl. Berdal, a.a.O., S. 13-14.

<sup>752</sup> Vgl. Rubin, a.a.O..

<sup>753</sup> Vgl. Huo, a.a.O., S. 263-276, S. 266

<sup>754</sup> Vgl. Berdal, a.a.O., S. 14.

auch klar, dass Peking nie für die Resolution gestimmt hätte: Der chinesische Außenminister Qian Qichen erklärte, die UNO solle „act with great caution and avoid taking hasty actions on such a major question as authorizing some member states to take military action against another member state“<sup>755</sup>. Dahinter stand die Befürchtung Chinas, dass im Falle eines Sieges der Alliierten im II. Golfkrieg die USA zu einer Supermacht aufsteigen würden.<sup>756</sup>

Entsprechend der Strategie, beiden Konfliktparteien entgegenzukommen, unterstützte China im weiteren Verlauf des Konflikts die Forderung der UN, Bagdad müsse den Waffenkontrollen zustimmen, drängte aber auch auf ein schnelles Ende der Sanktionen. Gänzlich widerstrebte China jedoch, eine Autorisierung zur Gewalt auch in Resolution 687 festzuschreiben. Bereits bei Resolution 686, die dieses Mandat weiterhin erteilte, hatte China sich der Stimme enthalten.<sup>757</sup> Zwar war die Möglichkeit einer weiteren militärischen Aktion während der Ausarbeitungsphase von Resolution 687 im SR nicht umfassend diskutiert worden, da die Ratsmitglieder hofften, dass Hussein hinsichtlich der Implementierung der Waffenstillstandsbedingungen kooperieren würde. Allerdings wurde in einem Entwurf der Resolution 687 die Autorisierung zur Gewalt ausdrücklich bekräftigt. Auf Druck Chinas wurde dieser Bezug während der Verhandlungen aus der Resolution entfernt. Auf diese Weise konnte China die Resolution unterstützen und betonen, dass der Krieg damit beendet worden sei.<sup>758</sup> Pekings Annäherung an die USA ging auch nicht so weit, dass es Resolutionen mittrug, die sich mit den inneren Angelegenheiten des Irak – vor allem der Menschenrechtsproblematik – beschäftigten.<sup>759</sup> Bei der Verabschiedung der Resolution 688, die die Repressionen der irakischen Regierung gegen die kurdische Bevölkerung anprangerte, enthielt sich China der Stimme.

Seit 1994, in der 2. Phase des Konflikts, drängte auch China zunehmend auf ein Ende der Sanktionen gegen den Irak. Da der Irak die UN-Forderungen hinsichtlich der Zerstörung der Massenvernichtungswaffen nicht vollständig erfüllt hatte, vermied es Peking jedoch, ein zu starkes Plädoyer für eine

---

<sup>755</sup> Qian Quichen, Außenminister der Volksrepublik China, zitiert nach Huo, a.a.O., 271.

<sup>756</sup> Vgl. Huo, a.a.O., S. 272.

<sup>757</sup> Vgl. S/RES/686, Präambel, OP 1.

<sup>758</sup> Vgl. Johnstone, a.a.O., S. 39.

<sup>759</sup> Vgl. Berdal, a.a.O., S. 14.

Lockerung der Sanktionen zu führen. Deutlichere Töne schlug die chinesische Regierung, die militärische Schläge gegen den Irak ablehnte, erst im Zuge der Dezemberkrise 1998 an. Qichen rief die internationale Staatengemeinschaft dazu auf, die Sanktionen schnell zu lockern, und äußerte zudem die Ansicht, dass der Irak keine Massenvernichtungswaffen mehr besitze: „I can say that what was discovered has been destroyed. And there are doubts about the existence of those which have not been discovered yet.“<sup>760</sup> Um nicht in völlige Opposition zur USA zu geraten, forderte Qichen Hussein auf, mit der UNO zu kooperieren und so ein Ende der Sanktionen zu ermöglichen.<sup>761</sup>

Chinas Irak-Politik war wie die keines anderen Ständigen Mitglieds des SR von dem Versuch geprägt, sich so weit wie möglich aus dem Konflikt herauszuhalten, gleichzeitig aber die Chance zu ergreifen, sich den USA anzunähern und den Bruch, den das Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens hinterlassen hatte, zu kitten. Die Strategie hatte Erfolg: Bereits unmittelbar nach der Verabschiedung der Resolution 678 hoben die USA die Sanktionen gegen China auf. Mitte 2002 waren sogar hochrangige Kontakte auf militärischer Ebene zwischen beiden Ländern vorbereitet worden. Dennoch war es eine Überraschung, als China im Verlauf der Verhandlungen zur Resolution 1441 sehr früh deutlich machte, dass es einer kraftvollen Resolution gegen den Irak nicht im Weg stehen wolle und sogar für die Resolution stimmte.<sup>762</sup> Dies zeigt, dass China sich seiner Rolle als aufstrebender Macht bewusst ist und, um diese auszufüllen, auch in Bezug auf andere Staaten seinen Einfluss geltend machen möchte. Ein weiteres Motiv dürften die wirtschaftlichen Interessen Chinas im Irak gewesen sein, denen Peking ohne das Sanktionsregime wesentlich besser nachgehen kann.

#### **4. Die Fehler des Sicherheitsrates in seiner Irak-Politik**

Bei den Versuchen, den Irak-Konflikt zu lösen, wurden von den SR-Mitgliedern bereits sehr früh Fehler begangen, die sich als folgenschwer herausstellen sollten. Die Alliierten waren sich 1990 zwar einig, dass der Irak aus Kuwait zurückgedrängt werden müsse, verwandten aber bemerkenswert wenig Zeit darauf, darüber nachzudenken, wie sie eine dauerhafte Nachkriegsordnung

---

<sup>760</sup> Qian Qichen, zitiert nach Rubin, a.a.O..

<sup>761</sup> Vgl. Rubin, a.a.O..

<sup>762</sup> Vgl. Einsiedel/Chesterman, a.a.O., S. 49.

gewährleisten könnten.<sup>763</sup>

Mit der Waffenstillstandsresolution 687 wurde zwar versucht, Husseins Position zu schwächen und den Irak in die Gemeinschaft der friedliebenden Staaten zurückzuführen, doch war die Bandbreite an Forderungen, die sie enthält, höchst problematisch. Der SR verlangte vom Irak viele Zugeständnisse auf einmal. Eine Alternative wäre gewesen, die verschiedenen Forderungen auf mehrere getrennte Resolutionen zu verteilen und damit eine partielle Aufhebung des Sanktionsdrucks in den jeweiligen Bereichen zu ermöglichen.<sup>764</sup>

Die Sanktionen selbst wiederum waren zu umfassend bzw. zu wenig zielgerichtet. So hat es der SR versäumt, dafür zu sorgen, dass gezielt die Gelder Husseins, der über viel Privatvermögen in der Schweiz und Zypern verfügte, eingefroren werden.<sup>765</sup> Ein weiterer Fehler war, dass die Sanktionen ohne zeitliche Begrenzung verhängt worden waren. Hätte man den Zwangsmaßnahmen eine Frist gesetzt, hätten sich die Mitglieder im SR immer wieder auf einen weiteren Weg einigen müssen. Dies hätte eine fortlaufende Auseinandersetzung mit Art und Umfang der Sanktionen nötig gemacht. Da eine Befristung aber fehlte, konnte jedes Ständige Mitglied die Aufhebung der verhängten Sanktionen per Veto blockieren. Die irakische Führung mochte daher mit Recht befürchten, dass sie selbst durch eine folgsame Politik die gänzliche Aufhebung der Sanktionen nicht erreichen würde. Schon gar nicht, nachdem die USA ihr Ziel in Richtung der Entmachtung Husseins verändert hatten und damit eine Einigung im SR über die Lockerung der Sanktionsbestimmungen in weite Ferne gerückt war.<sup>766</sup>

Die Sanktionen hatten damit ausschließlich den Charakter von Strafmaßnahmen. Hans von Sponeck, ehemaliger Koordinator der humanitären UN-Programme im Irak, sieht darin einen gravierenden Fehler in der Politik des SR gegenüber Bagdad:

„Daß dieser punitive Ansatz im Fall Irak gravierend falsch ist, haben die zehn Jahre der Sanktionen m. E. deutlich bewiesen: Saddam Hussein sitzt fest im Sattel, aber die Menschen sind abgestürzt. (...) Der Gedanke, man könne in solch einer Realität durch Sanktionen ein Volk

<sup>763</sup> Vgl. Bacevich/Inbar, a.a.O., S. 121.

<sup>764</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 45.

<sup>765</sup> Anm.: Diese Kritik äußerte Wolfrum in dem mit ihm am 19. Januar 2004 geführten Interview.

<sup>766</sup> Vgl. Kulesa, Manfred: Stumpfes Friedensinstrument? Zur Problematik der UN-Sanktionen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 16-17 (1998), S. 31.

bewegen, sich zu erheben, ist wirklichkeitsfremd.<sup>767</sup>

Hinzu kam, dass die Mitgliedstaaten zu sehr das Thema Abrüstung fokussierten und den Bereichen, in denen der Irak die Auflagen erfüllte, wenig Beachtung schenkten. Vor allem die Nichtanerkennung zweier wichtiger Zugeständnisse trug dazu bei, die Ziele der UNO zu unterlaufen. Zum einen hat Bagdad im November 1993 die Schaffung von dauerhaften UN-Waffenüberwachungsmöglichkeiten auf irakischem Boden akzeptiert, was einen wichtigen Durchbruch für UNSCOM bedeutete.<sup>768</sup> Als die Geräte im September 1994 fertig installiert waren, erwartete der Irak die Lockerung der Sanktionen, die jedoch nicht erfolgte.<sup>769</sup>

Die zweite große Konzession machte Bagdad Ende 1994, als die Regierung die Souveränität Kuwaits und die neu gezogenen Grenzen anerkannte. Auch wenn der SR diesen Schritt als entscheidend hinsichtlich der Erfüllung der relevanten Resolutionen sah und obwohl Länder wie Frankreich<sup>770</sup> sich für eine Lockerung der Sanktionen aussprachen, folgte auch auf dieses Zugeständnis kein Entgegenkommen der internationalen Staatengemeinschaft.<sup>771</sup>

Statt dessen verschärfte der SR das Sanktionsregime mit Verabschiedung der Resolution 1284.<sup>772</sup> In OP 22 der Waffenstillstandsresolution 687 hieß es noch, dass die Wirtschaftssanktionen nach 60 Tagen aufgehoben werden können, wenn UNSCOM gegenüber dem SR bekräftigte, dass der Irak die Abrüstungsauflagen erfüllt habe. Resolution 1284 stellte dem Irak dagegen nur noch die Suspendierung der Sanktionen in Aussicht, falls die mit derselben Entschließung gegründete Waffenkontrollkommission UNMOVIC bestätigen sollte, dass der Irak über einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten kooperiert habe und all seinen Abrüstungsverpflichtungen nachgekommen sei. Die Option auf eine – nun zeitweilige – Aufhebung der Sanktionen blieb weiter an die Abrüstungsforderungen geknüpft.<sup>773</sup>

<sup>767</sup> Sponeck, Zur Problematik der Irak-Sanktionen, S. 937.

<sup>768</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Sanctions Decade, S. 51-52.

<sup>769</sup> Vgl. Schuler, a.a.O., S. 114.

<sup>770</sup> Vgl. Perthes, Wege aus der Sackgasse, S. 146.

<sup>771</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Sanctions Decade, S. 52, 56.

<sup>772</sup> Vgl. Sponeck/Zumach, a.a.O., S. 73.

<sup>773</sup> Anm.: S/RES/1284 (1999) besagt in OP 33: "Expresses its intention, upon receipt of reports from the Executive Chairman of UNMOVIC and from the Director General of the IAEA that Iraq has cooperated in all respects with UNMOVIC and the IAEA in particular in fulfilling the work programmes

Da sich der SR für den Irak als unnachgiebiger Vertragspartner erwiesen hatte, gab es für die irakische Regierung keinen Anreiz mehr, weiter auf die Forderungen einzugehen. Hätte der SR sich hier entgegenkommend gezeigt und Modifikationen der Sanktionsbestimmungen oder auch des OFFP – dem der SR anfangs zu wenig Mittel zur Verfügung gestellt hatte, um die Bedürfnisse der Not leidenden Zivilbevölkerung zu decken – zugelassen, hätte dies vielleicht sogar zu einem größeren Einlenken seitens des Irak geführt. Auf jeden Fall wäre dies ein wichtiger Schritt hin zu weiteren Verhandlungen gewesen.<sup>774</sup>

Die Fehler der Staatengemeinschaft gegenüber dem Irak waren eine wesentliche Ursache für die Verschärfung des Konflikts. 1998 erklärte der amtierende GS Kofi Annan:

„Wir [sind] von einer Krise in die andere gestolpert, die nur durch flüchtige Momente der Zusammenarbeit zwischen der irakischen Regierung und der UNSCOM unterbrochen wurden. (...) Ohne Zweifel sind wir jetzt an einem kritischen Punkt angelangt: Wir müssen uns entscheiden zwischen dem Einsatz von Gewalt oder der friedlichen Regelung, um die ich mich immer bemüht habe; zwischen der Gewährleistung der Abrüstung des Irak und der Gefahr, die sonst von diesem Land für die ganze Region ausgehen könnte; zwischen einer Zukunft, in der die schon so lange leidenden Menschen im Irak frei und ungehindert leben können, und einer weiteren Isolierung und Verarmung der Zivilbevölkerung, die keine Schuld an den Problemen ihres Landes trägt. Die Mitglieder des Sicherheitsrates sind jetzt aktiv darum bemüht, einen Ausweg zu finden, einen Weg, der die Einheit des Rates wiederherstellen und dabei gleichzeitig die Abrüstung des Irak vorantreiben und das Leid der irakischen Bevölkerung lindern kann.“<sup>775</sup>

Doch die erhoffte Einheit des SR erfolgte nicht. Als folgenschwer stellte sich insbesondere heraus, dass es dem SR nicht gelang, sich im Frühjahr 2003 auf eine Verlängerung des Mandats für UNMOVIC zu einigen. Nach Ansicht von IAEA-Direktor ElBaradei wäre dies eine lohnenswerte Maßnahme gewesen, um einen weiteren Krieg doch noch zu vermeiden: „These few months would be a

---

in all the aspects referred to in paragraph 7 above, for a period of 120 days after the date on which the Council is in receipt of reports from both UNMOVIC and the IAEA that the reinforced system of ongoing monitoring and verification is fully operational, to suspend with the fundamental objective of improving the humanitarian situation in Iraq and securing the implementation of the Council's resolutions, for a period of 120 days renewable by the Council, and subject to the elaboration of effective financial and other operational measures to ensure that Iraq does not acquire prohibited items, prohibitions against the import of commodities and products originating in Iraq, and prohibitions against the sale, supply and delivery to Iraq of civilian commodities and products other than those referred to in paragraph 24 of resolution 687 (1991) or those to which the mechanism established by resolution 1051 (1996) applies.”

<sup>774</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 56.

<sup>775</sup> Annan, Kofi: *UNvollendeter Weg. Die UNO im 21. Jahrhundert*, Hamburg 2003, S. 43-44.

valuable investment in peace because they could help us avoid a war. We trust that we will continue to have your support as we make every effort to verify Iraq's nuclear disarmament through peaceful means (...)"<sup>776</sup>.

## 5. Fazit

### 5.1 Ungleiche Machtverhältnisse im Rat als Gefahr für das UN-System

Die herausgehobene Stellung, die der Ständige Sitz und das Vetorecht fünf Mitgliedstaaten im UN-SKS einräumen, wird von ihnen reichlich ausgenutzt. Dies war während des Irak-Konflikts anhand der wiederholten Vetodrohungen der P5, aufgrund dessen eine gemeinsame Lösung im Rahmen der UN nicht erreicht werden konnte, zu beobachten. Als Konsequenz ihrer mächtigen Position, die dem Gleichheitsprinzip eines SKS völlig zuwiderläuft<sup>777</sup>, hat sich bei den Verhandlungen zu Resolutionen im SR folgende Praxis herausgebildet: Die Ständigen Mitglieder treffen sich zur Koordinierung ihrer Politik. Zunächst aber findet ein Treffen zwischen den USA, Großbritannien und Frankreich hinter verschlossenen Türen in einer ihrer Vertretungen statt, um über eine gemeinsame Linie zu beraten, wobei es „über die Identität der Nummer 1 (...) keinen Zweifel“<sup>778</sup> gibt. Im Rat wird nur noch formal beschlossen, was auf diese Weise in geheimen Konsultationen vereinbart wurde. Inzwischen übersteigt die Zahl der geheimen Konsultationen, über die es keine Protokolle gibt, die Zahl der öffentlichen Sitzungen.<sup>779</sup> Die nichtständigen Mitglieder werden erst zu Rate gezogen, wenn die Linie der P5 feststeht. Hieraus wird ersichtlich, dass im SR eine Zwei-Klassen-Gesellschaft herrscht. Die Leitlinien geben in der Regel die Ständigen Mitglieder vor.

Problematisch für das UN-SKS ist auch, dass das Vetorecht die Ständigen Mitglieder vor Sanktionen schützt. Es besteht innerhalb des Systems praktisch keine Möglichkeit, gegen Völkerrechtsbrüche, die von diesen Staaten begangen werden, mit Maßnahmen nach Art. 41 oder 42 UN-Charta vorzugehen.<sup>780</sup>

Neben den Machtunterschieden, die aus dem System selbst resultieren, birgt

<sup>776</sup> ElBaradei, Mohamed: The Status of Nuclear Inspections in Iraq. Statement to the United Nations Security Council, 27.01.2003, Conclusion, unter: <http://www.un.org/News/dh/iraq/elbaradei27jan03.htm> (Stand: 23.03.2004).

<sup>777</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S. 12.

<sup>778</sup> Graefrath, Gratwanderung des Sicherheitsrates, S. 44.

<sup>779</sup> Vgl. ebd..

<sup>780</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 71.

auch die ungleiche Machtverteilung im Verhältnis der Ständigen Mitglieder zueinander eine Gefahr für das SKS der UN. Aus der Analyse der Interessen der Ständigen Mitglieder am Irak, ihren Verhandlungspositionen während des Konflikts und den getroffenen Entschlüssen des SR lässt sich folgern, dass zahlreiche Beschlüsse des SR zum Irak im Interesse der amerikanischen Außenpolitik standen.<sup>781</sup> So war es weder Russland noch Frankreich möglich, 1999 ihre Resolutionsentwürfe zur Aufhebung bzw. Lockerung der Wirtschaftssanktionen im SR gegen den Willen der USA und Großbritanniens durchzubringen. Da die Länder China, Russland und Frankreich den USA während des Irak-Konflikts kein adäquates Machtgewicht entgegen zu setzen vermochten, zogen es ihre Regierungen in vielen Fällen vor, sich dem amerikanischen Willen zu beugen. Um ihre eigene Position auf internationaler Ebene zu stärken, „fanden sie es (...) erträglicher, bei der Maskerade mitzuspielen statt einen offenen amerikanischen Unilateralismus tolerieren zu müssen, zumal die Gewinnerwartungen in anderen Bereichen für eine Kooperation mit den USA standen“<sup>782</sup>. Die Kosten-Nutzen-Rechnung der Mitgliedsstaaten wirkte sich insofern negativ auf das UN-SKS aus.

Der Irak-Konflikt hat spätestens in seiner 3. Phase deutlich demonstriert, dass sich der machtpolitische Abstand zwischen den USA und den restlichen vier mit Vetorecht ausgestatteten Mitgliedern nach dem Ende der Ost-West-Bipolarität maßgeblich erweitert hat. Letztere haben zwar nach wie vor die Möglichkeit – wie im Vorfeld des III. Golfkriegs geschehen –, durch die Inanspruchnahme des Vetorechts der US-Politik in Fragen der internationalen Sicherheit die Legitimität zu entziehen. Das Scheitern eines Resolutionsentwurfes, der den III. Golfkrieg legitimieren sollte, ist dafür das beste Beispiel. Allerdings hat die wenig später unter US-Führung erfolgte Militäraktion gezeigt, dass es derzeit keine Macht und keine Möglichkeit innerhalb des UN-Systems gibt, die die USA daran hindern könnte, ihre Pläne ohne die Einwilligung der UNO militärisch durchzusetzen. Neben den Schwierigkeiten, die sich daraus für die völkerrechtlichen Prinzipien des UN-SKS ergeben, stellt die US-Dominanz auch ein Problem auf finanzieller Ebene dar. In den vergangenen 20 Jahren hat Washington immer wieder angedroht – und es zum Teil auch getan –, die

---

<sup>781</sup> Vgl. Graefrath, Gratwanderung des Sicherheitsrates, S. 44.

<sup>782</sup> Sapper, a.a.O., S. 20.

Mitgliedsbeiträge zu kürzen oder die Zahlungen zeitweilig ganz einzustellen. Damit bringen die USA als stärkster Geldgeber der UN die Organisation an den Rand eines finanziellen Zusammenbruchs, wodurch das UN-SKS ebenfalls massiv geschwächt wird.<sup>783</sup>

Durch den Machtzuwachs der USA, hervorgerufen durch das Zusammenbrechen ihres einst mächtigsten Gegners, der UdSSR, geht eine Voraussetzung für ein funktionsfähiges SKS verloren: das Prinzip, dass kein Staat so mächtig sein darf, dass er innerhalb des Systems nicht angreifbar ist. Problematisch ist ferner, dass die USA ihr Kosten-Nutzen-Kalkül offensichtlich in einer Weise verändert haben, die sich negativ auf das UN-SKS auswirkt. Wenn ein Staat glaubt, seine Sicherheit nur mit Waffengewalt gewährleisten zu können und nicht auf den Schutzmechanismus eines SKS vertraut bzw. die eigenen Interessen über den Willen des Kollektivs stellt, wird dies das System ernsthaft schwächen – zumal, wenn es sich dabei um eine Groß- oder gar Supermacht handelt. Das Handeln der USA ist – wenn sie den Normen der UN-Charta nicht den Vorrang einräumen – in Bezug auf die Anwendung militärischer Gewalt für die Mitglieder nicht mehr berechenbar. Das Völkerrecht wird somit aufs Spiel gesetzt.<sup>784</sup>

Auch geht aus der NSS der USA hervor, dass die Regierung das Konzept des Gleichgewichts der Mächte keineswegs für tot erklärt.<sup>785</sup> Dies jedoch würde eine Rückkehr zu Vorstellungen des ausgehenden 19. Jahrhunderts bedeuten<sup>786</sup>, die mit dem Konzept eines SKS nicht vereinbar sind. Das kollektive Sicherheitssystem wird hier einem hegemonialen Herrschaftssystem auf der Basis unanfechtbarer militärischer Überlegenheit geopfert.<sup>787</sup>

Allerdings ist fraglich, ob sich selbst bei militärischer Überlegenheit die Interessen eines Landes, die nicht mit den Interessen einer großen Zahl anderer – zumal potenter – Staaten in Einklang zu bringen sind, langfristig unilateral durchsetzen lassen. UN-GS Kofi Annan ist der Ansicht:

<sup>783</sup> Vgl. Münkler, a.a.O., S. 136.

<sup>784</sup> Vgl. Arnold, a.a.O., S. 182; Falk, Richard A.: International Law and the War in Iraq, in: American Journal of International Law Bd. 97 Nr. 3 (2003), S. 593.

<sup>785</sup> Anm.: In der NSS der USA heißt es im Vorwort: „In building a balance of power that favors freedom, the United States is guided by the conviction that all nations have important responsibilities.“

<sup>786</sup> Vgl. Wolfum, Irak, S. 8.

<sup>787</sup> Vgl. Paech, Abschied vom System der Kollektiven Sicherheit.

„Die USA brauchen die Uno, und die Uno braucht die USA als ein wichtiges Mitglied, aber nicht als Solo-Akteur. (...) Letztlich hängt das Verhältnis zwischen USA und Uno von der Politik in Washington ab. Die gegenwärtige hat ein anderes Verhältnis zu internationalen Fragen als frühere US-Administrationen. Da haben sich Spannungen aufgetan, die wir beseitigen müssen.“<sup>788</sup>

Einiges spricht dafür, dass die USA ihr UN-Engagement in Zukunft wieder kooperativer gestalten werden. So braucht Washington die legitimatorische Kraft der UN für die Durchführung künftiger Pläne, will die Regierung nicht in eine innerstaatliche Legitimitätskrise geraten. Wichtig ist das Engagement der internationalen Staatengemeinschaft auch für den Wiederaufbau des Irak.<sup>789</sup>

Zusammenfassend ist jedoch festzuhalten, dass aufgrund der ungleichen Macht-verhältnisse und vor allem der Übermacht eines Staates die ideell demokratische Struktur des UN-SKS von der sich vollziehenden Etablierung einer hierarchischen Herrschaftsstruktur im internationalen politischen System bedroht wird. Eine internationale Ordnung nach den imperialen Interessen eines Landes, das sich dem UN-SKS nur selektiv gemäß der Ausrichtung der eigenen Interessen unterordnet, würde langfristig den Zerfall des UN-SKS bedeuten. Erschwerend kommt hinzu, dass sich auf internationaler Ebene die Entstehung eines neuen Machtgleichgewichts nicht abzeichnet, durch das in absehbarer Zeit dem Hegemoniestreben der USA Grenzen gesetzt werden könnte.<sup>790</sup>

## 5.2 Instrumentalisierung des Rates für nationale Interessen

Das Vetorecht gibt den Ständigen Mitgliedern auch die Möglichkeit, den SR zur Durchsetzung ihrer außenpolitischen Interessen zu missbrauchen und damit die Instrumente des UN-SKS in den Dienst ihrer eigenen Interessen zu stellen.<sup>791</sup>

Ein Mittel der Instrumentalisierung stellen die oftmals absichtlich unklaren Formulierungen in Resolutionstexten dar. Die „constructive ambiguity“ der Sprache, wie dies die USA bezeichnen<sup>792</sup>, eröffnet den Mitgliedern des SR – wie in Kapitel III 6.1 dargestellt – einen breiten Handlungsspielraum.

Dass die Ständigen Mitglieder von dieser Möglichkeit vielfach Gebrauch machen, zeigte sich wiederholt während des Irak-Konflikts. Niemand ist der

<sup>788</sup> Annan, Kofi: „Eine wahrhaft heroische Arbeit“, in: Der Spiegel Heft 51 (2003), S. 118.

<sup>789</sup> Vgl. Berdal, a.a.O., S. 21.

<sup>790</sup> Vgl. Paech, Abschied vom System der Kollektiven Sicherheit.

<sup>791</sup> Vgl. Kulesa, a.a.O., S. 33.

<sup>792</sup> Vgl. Sponeck, Verstoß gegen die Genozid-Konvention.

Ansicht, der Rat sei schon 1990/91 zur Durchsetzung der US-Politik instrumentalisiert worden, und führt dies darauf zurück, dass das Kommando während des II. Golfkriegs der USA überlassen wurde.<sup>793</sup> Auch die Tatsache, dass die USA aufgrund eigener Interessen, die so gut wie möglich kaschiert werden sollten, auf eine schnelle militärische Lösung drängten und der Arabischen Liga nicht mehr Verhandlungsspielraum und -zeit eingeräumt wurde, spricht für Nirumands These.<sup>794</sup>

Die Tendenz der Ständigen Mitglieder zur Instrumentalisierung des SR offenbarte sich besonders bei der Handhabung der Wirtschaftssanktionen gegen den Irak. Die USA und Großbritannien waren trotz der Erfüllung zahlreicher Forderungen aus Resolution 687 seitens des Irak nicht bereit, die Sanktionen zu lockern.<sup>795</sup>

Vielmehr benutzten sie die Zwangsmaßnahmen, um ihr – völkerrechtlich illegitimes<sup>796</sup> – nationales Ziel, die Entmachtung Husseins, und nicht das Ziel des SR, die Erfüllung der Waffenstillstandsverpflichtungen, voranzutreiben. Dafür nahmen Washington und London das Leiden der Zivilbevölkerung billigend in Kauf.<sup>797</sup> Sponeck sieht darin „eine seltsame Logik, für die USA allerdings mit der Konsequenz einer guten strategischen, wirtschaftlichen und militärischen Dividende“<sup>798</sup>. Aber auch die Forderungen Chinas, Frankreichs und Russlands nach einer Lockerung der Sanktionen müssen kritisch betrachtet werden. Hinter ihrem Drängen auf eine mildere Sanktionspolitik stand nicht nur der Wunsch nach einer Verbesserung der humanitären Situation im Irak, sondern auch ein vitales ökonomisches Interesse der Länder.<sup>799</sup>

Beinahe positiv ist in diesem Zusammenhang zu sehen, dass sich der SR nicht in jedem Fall instrumentalisieren lässt. Der Versuch der USA, den SR für ihre Ziele zu gewinnen, scheiterte bereits bei dem Versuch, ein UN-Mandat für die

---

<sup>793</sup> Vgl. Weiler, a.a.O., S. 56.

<sup>794</sup> Vgl. Graham-Brown, a.a.O., S. 10.

<sup>795</sup> Vgl. Brzoska, Der Schatten Saddams, S. 58.

<sup>796</sup> Anm.: Die Beseitigung eines fremden Staatsoberhauptes fällt nicht in die Kompetenz der UNO und damit auch nicht in die der Mitgliedstaaten. Zu den inneren Angelegenheiten, in die Art. 2 Abs. 7 UN-Charta eine Einmischung verbietet, gehört das Regierungssystem (vgl. Paech, Abschied vom System der Kollektiven Sicherheit).

<sup>797</sup> Vgl. Sponeck/Zumach, a.a.O., S. 48-49.

<sup>798</sup> Sponeck, Verstoß gegen die Genozid-Konvention.

<sup>799</sup> Vgl. Berdal, a.a.O., S. 15-16.

Operation „*Desert Fox*“ zu erhalten.<sup>800</sup> Auch das Vorhaben, eine SR-Autorisierung für einen III. Golfkrieg zu bekommen, ließ sich gegen den vehementen Widerstand Frankreichs und Russlands – aber auch Deutschlands – nicht durchsetzen. Da die US-Administration unter allen Umständen zur militärischen Beseitigung des Regimes in Bagdad entschlossen schien, war den SR-Mitgliedern bewusst, dass das Gremium ohnehin nur die Chance gehabt hätte, diesen Krieg zu verzögern, ihn aber nicht verhindern konnte.<sup>801</sup>

Die vielfach kritisierte tiefe Spaltung des SR im Vorfeld des III. Golfkrieges verhinderte somit die Instrumentalisierung des Gremiums für nationale Interessen. Die Weigerung des SR, den Krieg zu legitimieren, kann sogar als Stärke gesehen werden, die der SR unter Beweis gestellt hat. Hätte er ein Mandat für den Krieg erteilt, hätte dies das „bisher gültige Völkerrecht in seinen Grundfesten erschüttert, neue völkergewohnheitsrechtliche Maßstäbe gesetzt und dazu beigetragen, dem zivilisatorischen Projekt der UN-Charta möglicherweise den Todesstoß zu versetzen, indem der unilaterale Angriffskrieg, ja der Präventivkrieg als Mittel der zwischenstaatlichen Politik wieder erlaubt worden wäre“<sup>802</sup>.

Die Mitglieder des SR befinden sich hinsichtlich des Problems der Instrumentalisierung ihres Gremiums in einer Zwickmühle: Folgen sie einzelnen Ständigen Mitgliedern, die den SR offensichtlich für ihre Interessen benutzen, zu unabdingbar oder häufig, setzen sie die Glaubwürdigkeit des wichtigsten UN-Organs aufs Spiel. Neben der Legitimität der Entscheidungen des SR gerät somit auch die Effektivität des UN-SKS insgesamt in eine Krise.<sup>803</sup> Widersetzen sie sich aber zu oft und zu vehement gegen derartige Versuche, riskieren sie die Handlungsfähigkeit des Rates.

### **5.3 Handlungsfähigkeit des Rates situationsbedingt**

Die Handlungsfähigkeit des SR ist, ebenfalls überwiegend aufgrund des Vetorechts, zu jedem Zeitpunkt strukturell bedroht. Dies bedeutet, dass nur unter bestimmten Voraussetzungen die Handlungsfähigkeit des Rates

<sup>800</sup> Vgl. Sapper, a.a.O., S. 28.

<sup>801</sup> Vgl. Paech, Die Rolle der UNO im Irakkonflikt, S. 35.

<sup>802</sup> Ruf, Werner: UN-SR-Res. 1483: Die Unterwerfung des Sicherheitsrates unter die Machtpolitik der USA, unter <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/themen/UNO/ruf.html> (Stand: 23.03.2004).

<sup>803</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 105-106.

gewährleistet ist, wie im Verlauf des Irak-Konflikts zu sehen war. In der 1. Phase des Konflikts bis zur Etablierung des umfassenden Sanktionsregimes mit Resolution 687 hat sich gezeigt, dass unter günstigen weltpolitischen Konstellationen und bei hoher Interessenübereinstimmung der handelnden Staaten sehr schnell großflächige Operationen einschließlich der Anwendung militärischer Gewalt möglich sind.<sup>804</sup> Positiv für die Handlungsfähigkeit des SR mag sich auch ausgewirkt haben, dass die irakische Invasion eine sehr klare Verletzung fundamentaler Prinzipien der UN-Charta darstellte. Dies erleichterte es den SR-Mitgliedern, eine Autorisierung für eine Militäraktion zu geben.

Die Euphorie über die neue Ratseinigigkeit war groß: Endlich habe der SR der UNO die Position zugewiesen, die ihrem Anspruch gerecht werde.<sup>805</sup> US-Präsident Bush sen. erklärte sogar eine „Neue Weltordnung“, in der die UN, nicht länger gelähmt durch die Blocksituation während des Kalten Krieges, eine zentrale Rolle im Bereich des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit spielen würde.<sup>806</sup>

Jedoch war diese Prognose etwas zu optimistisch. Der Konsens unter den Ständigen Mitgliedern erwies sich als kurzlebig. Differenzen hinsichtlich der Implementierung sowohl der Sanktionen als auch des Waffeninspektionsregimes traten in der 2. Phase des Konflikts zwischen den USA und Großbritannien auf der einen Seite sowie Frankreich und Russland auf der anderen Seite hervor. Zudem bot das OFFP einen chaotischen Interessenkompromiss beim Thema Sanktionen.<sup>807</sup> Die Handlungsfähigkeit des SR nahm im Zuge der auseinander driftenden Positionen zunehmend ab, was schließlich zu Fehlern in der Politik gegenüber dem Irak und einer massiven Schwächung des SKS insgesamt führte. Eine kooperative Haltung des SR gegenüber dem Irak war kaum möglich; die Sanktionen verfehlten ihre Wirkung, konnten aber nicht adäquat modifiziert werden; und schließlich war der SR nicht in der Lage, die von den USA und Großbritannien geführten Militäroperationen „*Desert Fox*“ und „*Iraqi Freedom*“, die – wie in Kapitel III 5.2 und 5.3 aufgezeigt – eine Verletzung des Gewaltverbots darstellten, zu verhindern.

---

<sup>804</sup> Vgl. ebd., S. 106.

<sup>805</sup> Vgl. Weiler, a.a.O., S. 56.

<sup>806</sup> Vgl. Berdal, a.a.O., S. 15.

<sup>807</sup> Vgl. Berdal, a.a.O., S. 15.

Das Übergewicht der USA im UN-SKS entwickelte sich zu einem immer größeren Problem für die Handlungsfähigkeit des Rates. Ein Kompromiss im Irak-Konflikt geriet spätestens mit der Regierung von George W. Bush, der die außenpolitischen Prioritäten der USA zu Lasten des SKS verschoben hatte, außer Reichweite. Mit dem Rückzug der UNMOVIC-Inspektoren aus dem Irak im Frühjahr 2003 und dem Verzicht auf eine zweite Resolution des SR für den III. Golfkrieg, die zur Anwendung militärischer Gewalt gemäß Art. 42 UN-Charta ausdrücklich hätte ermächtigen müssen, waren die Bemühungen des SR, den Konflikt nach den Prinzipien der UN-Charta kollektiv und nach Möglichkeit mit friedlichen Mitteln zu lösen, endgültig gescheitert.<sup>808</sup>

Als zentrale Ursache für die eingeschränkte Handlungsfähigkeit des SR während des Irak-Konflikts können zwei Punkte angeführt werden: Das Vetorecht macht den SR in der Behandlung von Konflikten ineffektiv. Gepaart mit der vornehmlich aus partikularen Interessen resultierenden Bereitschaft der Staaten zur Beteiligung an gemeinsamen Aktionen führt dies zwangsläufig zu Selektivität. Die Entscheidung für oder gegen kollektive Maßnahmen richtet sich nicht nach den Erfordernissen des zu bearbeitenden Konflikts, sondern nach dem Grad des Interesses der Staaten an seiner Lösung. So lange nationalen Interessen eine hohe Priorität eingeräumt wird, kann nicht darauf vertraut werden, dass der SR seine Rolle als Hüter des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit wahrnimmt.<sup>809</sup>

Die zweite Ursache besteht in der Tatsache, dass der SR ein politisches Gremium ist, für den die Mittel der juristischen Beweisführung nicht gelten. Die SR-Mitglieder sind weitgehend frei in der Interpretation, wann eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens vorliegt. Die Feststellung darüber, ob der Irak über Massenvernichtungswaffen und Programme zu deren Herstellung verfügt bzw. deren Vernichtung nicht nachgewiesen hat, erfolgt allein aufgrund der Einschätzung der jeweiligen Mitgliedstaaten. Diese jedoch kann bei den einzelnen Mitgliedern sehr unterschiedlich sein.<sup>810</sup>

Die Handlungsfähigkeit des SR ist von zu wesentlichen Voraussetzungen abhängig, als dass das SKS in jedem Konfliktfall effektiv funktionieren kann. Es

---

<sup>808</sup> Vgl. Paech, Die Rolle der UNO im Irakkonflikt, S. 42.

<sup>809</sup> Vgl. Skaaren-Fystro, a.a.O., S.12.

<sup>810</sup> Vgl. Wolfrum, Irak, S. 4.

muss ein günstiges weltpolitisches Klima herrschen, die Ständigen Mitglieder müssen alle auf die eine oder andere Weise an einer schnellen Lösung des Konflikts interessiert sein und die Interessen dürfen nicht zu weit auseinander liegen. Insofern ist eine kooperative Haltung der P5, wie sie im Vorfeld des II. Golfkriegs vorlag, situationsbedingt und ein „extremely rare instance of international protection of a small state“<sup>811</sup>.

---

<sup>811</sup> Vgl. Musallam, a.a.O., S. 106.

# Arbeitspapiere

zu Problemen  
der Internationalen Politik  
und der Entwicklungsländerforschung

---



## V. Konsequenzen für den Reformprozess der UNO

### 1. Zusammenfassung der Defizitanalysen

Die Umsetzung eines SKS in der UN-Charta ist nicht in allen Bereichen gelungen. Als das UN-SKS schwächende Defizite haben sich das Fehlen einer verbindlichen Aggressionsdefinition sowie die Unklarheiten hinsichtlich Art und Umfang des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 erwiesen. Zu kritisieren ist ferner, dass die UN-Charta keine Verpflichtung zur Abrüstung, die eine wesentliche Voraussetzung für die militärische Überlegenheit des Staatenkollektivs und eine wirksame Förderung der internationalen Sicherheit darstellt, vorsieht. Zudem birgt das Fehlen einer Instanz, die SR-Entscheidungen hinsichtlich ihrer völkerrechtlichen Legitimität überprüfen kann, sowie der breite Ermessensspielraum, den die Charta dem SR bei der Verhängung von Zwangsmaßnahmen einräumt, die Gefahr, dass Resolutionen des SR mit den völkerrechtlichen Normen der UN-Charta nicht immer übereinstimmen. Die Interpretationsmöglichkeiten, die die Charta hinsichtlich ihrer Bestimmungen lässt, führen ferner zu bewusst vage formulierten Entschlüssen des SR. Die dadurch verursachte weite Auslegbarkeit von SR-Resolutionen aber hat schwere Irritationen im UN-SKS zur Folge.<sup>812</sup>

Zwar ist im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des UN-SKS als positiv zu werten, dass die für den Fall einer Bedrohung oder eines Bruchs des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit vorgesehenen militärischen und nicht-militärischen Instrumente während des Irak-Konflikts weitestgehend ihre Anwendung fanden, doch haben auch sie eklatante Defizite gezeigt. So hat sich die normative Ausgestaltung der nicht-militärischen Zwangsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Art und Anwendung als zu unspezifisch erwiesen. Eine falsche

---

<sup>812</sup> Vgl. Voit, a.a.O..

Anwendung der Sanktionsmaßnahmen kann – wie das Sanktionsregime gegen den Irak vor Augen führte – unverhältnismäßig schwere Nebeneffekte haben und die Ziele der UN sogar unterlaufen. Zudem hat der SR mit der Aufrechterhaltung der umfassenden Wirtschaftssanktionen über mehr als ein Jahrzehnt selbst gegen Prinzipien der UNO verstoßen: Durch die Sanktionen wurden bewusst Lebensbedingungen geschaffen, die eine Gesellschaft zerstören mussten. Dies wiederum stellt einen Verstoß gegen die Genozid-Konvention<sup>813</sup> der UNO dar.<sup>814</sup>

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, an den auch der SR gebunden ist, gewahrt wurde bzw. ob der Erfolg die Kosten rechtfertigt. Im Hinblick auf die Jahre zwischen 1998 und 2003 ist dies zu verneinen. Die kontinuierliche Entwaffnung des Irak hatte den umfassenden Wirtschaftssanktionen ihre Legitimationsbasis zunehmend entzogen.

Hinsichtlich der Durchsetzung militärischer Zwangsmaßnahmen hat sich das Fehlen einer eigenen UN-Streitmacht als besonders großes Defizit herausgestellt. Aufgrund der Ausweichmöglichkeit, die die UN-Charta dem SR mit der Bestimmung bietet, Mitgliedstaaten zur Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen zu autorisieren, wird die Aufstellung einer der UNO unterstellten Truppe erschwert. Diese ist jedoch nötig, um eine hinreichende Abschreckung sicher zu stellen und der UNO ein schnelles und wirksames Handeln gemäß Art. 24 Abs. 1 UN-Charta zu ermöglichen. Denn wenn bereits eine kleine Zahl von UN-Mitgliedern die Unterstützung verweigert, hat dies eine Verlangsamung oder gar Lähmung des kollektiven Sicherheitsmechanismus zur Folge.<sup>815</sup>

Als Möglichkeit, die Handlungsfähigkeit der UNO auch im militärischen Bereich zu verbessern, stellt sich zunehmend die Optimierung des peace-keeping-Konzeptes heraus. Damit Missionen dieser Art kollektive Sicherheit gewährleisten können – zwar nicht im Sinne militärischer Zwangsmaßnahmen

---

<sup>813</sup> Anm.: In Art. 2 (b) und (c) der Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide vom 12.01.1951 heißt es: „In the present Convention, genocide means any of the following acts (...): Causing serious bodily or mental harm to members of the group; deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part“.

<sup>814</sup> Vgl. Sponeck, Verstoß gegen die Genozid-Konvention.

<sup>815</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 67.

nach Art. 42, sondern im Sinne der Intervention<sup>816</sup> –, bedarf es jedoch umfassender Reformen der UN, auf die daher im Folgenden besonders eingegangen wird. Für die Effizienz vor allem der peace-keeping Missionen, aber auch der anderen Instrumente des UN-SKS ist eine Stärkung der normativen und institutionellen Ebene unerlässlich.

Die größte Schwachstelle des UN-SKS offenbart sich hinsichtlich der Zusammensetzung und Arbeitsweise des SR. Der Ständige Sitz in Kombination mit dem Vetorecht schafft ein Ungleichgewicht zwischen den UN-Mitgliedern, das mit den Anforderungen eines SKS unvereinbar ist. Die Prämisse der kollektiven Sicherheit, nach der sich die Mitglieder eines SKS ohne Rücksicht auf Umstände und Identität des Aggressors auf das Einschreiten des SR verlassen können, ist in einem solchen System nicht verwirklicht:

„Ein (...) System, das von seinem Mitgliedern die Einhaltung eines Gewaltverbots verlangt, gleichzeitig aber den Großmächten die Möglichkeit gibt, selbst im Falle eines klaren Bruchs seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen jede Zwangsmaßnahme gegen sich zu verhindern, beraubt die kleineren und mittleren Staaten des kollektiven Schutzes gegen die Großmächte und vermag deshalb die für die Funktionsfähigkeit des Systems unerlässliche Rechtssicherheit nicht zu gewährleisten.“<sup>817</sup>

Das Problem der Immunität der Ständigen Mitglieder trat während des Irak-Konflikts anlässlich der militärischen Operationen „*Desert Fox*“ und „*Iraqi Freedom*“ deutlich hervor. Die Vetoregelung beraubt das SKS der notwendigen Universalität, da es die Mächte schützt, die durch ihr militärisches Potenzial und ihre weltweiten Interessen am ehesten geneigt sind, Gewalt anzuwenden. Das Vetorecht ist somit Ausdruck einer bewussten Ablehnung elementarer Voraussetzungen eines SKS.<sup>818</sup>

Darüber hinaus macht es den SR in der Behandlung von Konflikten ineffektiv. Die Ergreifung wirksamer Maßnahmen im Falle einer Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens ist nur dann gewährleistet, wenn alle fünf Ständigen Mitglieder daran interessiert sind. Umfassende und zwingende Normen vertragen ohne Verluste an ihrer Verbindlichkeit und Glaubwürdigkeit jedoch

---

<sup>816</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 44.

<sup>817</sup> Bauer, a.a.O., S. 71.

<sup>818</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 71.

keine Selektivität.<sup>819</sup> Neben der selektiven Auswahl der zu behandelnden Konflikte birgt das Vetorecht auch die Gefahr der Instrumentalisierung des wichtigsten UN-Gremiums durch die Ständigen Mitglieder. Wenn sie ihre Politik unter dem Vorwand des Handelns im kollektiven Interesse verfolgen, wie dies vor allem im Vorfeld des III. Golfkriegs durch die USA erfolgte, und zu diesem Zweck versuchen, sich der Entscheidungsmechanismen des SR zu bemächtigen, missbrauchen sie das Gremium.<sup>820</sup> Bei den Entscheidungen der SR-Mitglieder darf es keine „doppelte Agenda“ geben. So ging das eigentliche Motiv der USA für einen Krieg gegen den Irak, einen Regimewechsel in Bagdad herbeiführen zu wollen, in jeder Hinsicht am Völkerrecht vorbei.<sup>821</sup> Unter diesen Bedingungen aber kann das UN-SKS seine zentrale Aufgabe, den erforderlichen Schutz aller Mitglieder, nicht erfüllen. Daher bedarf der SR wohl am dringendsten einer Reform.

Bislang haben die Mitgliedstaaten die UNO nicht zu dem werden lassen, was sie sein sollte. Das System wurde mit Forderungen überfrachtet, erhielt dann aber weder die politische Autorität noch die Finanzmittel, um sie zu erfüllen. Mit dem Zusammenbruch des Ost-West-Konflikts bieten sich neue Möglichkeiten, die in der Charta enthaltenen Ziele zu verwirklichen und eine neue Weltordnung zu errichten. Die Brüchigkeit dieser Möglichkeiten trat jedoch während des Irak-Konflikts zutage. Die daraus zu ziehenden Lehren enthalten wichtige Vorschläge für die seit langem debattierte Reform der UNO. Mittels geeigneter Maßnahmen auf normativer, administrativer und finanzieller Ebene muss die UNO die Struktur erhalten, die es ihr ermöglicht, ihre Hauptaufgabe, die Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, effektiv wahrzunehmen.<sup>822</sup> Soll das Konzept des SKS nicht zu einem Mythos verkommt, gibt es dazu keine Alternative.

## **2. Reformen auf normativer Ebene**

Um den aufgezeigten Defiziten effektiv begegnen zu können, ist eine normative Stärkung des UN-Systems unverzichtbar. Mit der Verabschiedung von

<sup>819</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 67.

<sup>820</sup> Vgl. ebd., a.a.O., S. 70.

<sup>821</sup> Vgl. Arnold, a.a.O., S. 188.

<sup>822</sup> Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.): Gemeinsame Verantwortung in den 90er Jahren. Die Stockholmer Initiative zu globaler Sicherheit und Weltordnung – Die Charta der Vereinten Nationen, Bonn 1991, S. 22-23, 26.

Resolutionen und Deklarationen durch den SR und die GV besteht die Möglichkeit, neue normative Grundlagen zu schaffen, die eine bindende Wirkung oder zumindest hohe moralische Verpflichtung für alle Mitgliedstaaten haben. Auch eine Änderung der Verfahrensregeln kann Schwächen entgegenwirken.

Allerdings werden die Mitgliedstaaten nicht umhin kommen, Änderungen an ihrem zentralen Vertragswerk vorzunehmen. Darin besteht jedoch das Kernproblem aller Reformbemühungen im Rahmen der UNO. Denn eine Änderung der Charta ist sehr schwierig: Nach Art. 108 UN-Charta wird dafür eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten benötigt. Zudem sieht die Bestimmung vor, dass neu beschlossene Bestimmungen erst dann in Kraft treten, wenn sie von zwei Dritteln der UN-Mitgliedstaaten ratifiziert worden sind – einschließlich der Ständigen Mitglieder des SR, die zusätzlich ihr Veto einlegen können.<sup>823</sup> Dass Anpassungen dennoch möglich sind, zeigten die zwei Änderungen der UN-Charta seit ihrer Gründung: die Aufstockungen des Wirtschaft- und Sozialrats (ECOSOC) von 27 auf 54 Mitglieder<sup>824</sup> sowie die Erweiterung des SR von elf auf 15 Mitglieder.

Erstes Ziel jeder Reform auf normativer Ebene muss sein, die Rechte und Verpflichtungen der Staaten klarer zu umreißen, zugleich aber die Interessen der Schwachen wie der Starken zu wahren.<sup>825</sup> Nur auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass Staaten nach den universal geltenden völkerrechtlichen Normen des UN-SKS handeln und nicht nach Eigeninteressen.

## 2.1 Beseitigung von Kernproblemen

Während des Irak-Konflikts hat sich herausgestellt, dass das in Art. 2 UN-Charta festgeschriebene Souveränitätsprinzip ein großes Problem für den Schutz elementarer Menschenrechte darstellt. Zwar wird und muss in einem SKS immer der Staat der Hauptakteur bleiben, doch ist angesichts der heutigen Interdependenzen nicht nur im Bereich der Sicherheit die Souveränität von Staaten bereits viel enger gesteckt, als die Staaten dies zugeben wollen:

---

<sup>823</sup> Vgl. UN-Charta, Art. 108.

<sup>824</sup> Vgl. UN-Charta, Art. 61 Abs. 3.

<sup>825</sup> Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden, a.a.O., S. 23.

„Die absolute und exklusive Souveränität - ein Postulat, das in der Realität nie seine Entsprechung gefunden hat -, gehört jedoch der Vergangenheit an. Die führenden Staatsmänner stehen heute vor der Aufgabe, dies zu verstehen und ein Gleichgewicht herzustellen zwischen den Geboten einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der innerstaatlichen Belange und den Anforderungen einer in zunehmendem Maße interdependenten Welt.“<sup>826</sup>

Vor allem im Hinblick auf notwendige humanitäre Interventionen zum Schutz von Menschenrechten ist es erforderlich, ein Souveränitätsverständnis zu entwickeln und in der Charta zu manifestieren, das das bestehende Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Souveränität und dem Schutz der Menschenrechte mildert und der Friedenssicherung nicht im Weg steht. Auch wenn es in absehbarer Zeit wohl nicht möglich sein wird, UN-Blauhelme zum Schutz der Zivilbevölkerung in einen Mitgliedstaat gegen den Willen der betreffenden Regierung zu entsenden, so ist es doch eine wichtige Aufgabe, einen Kompromiss zu suchen, der sowohl der eingeforderten Souveränität der Staaten als auch der Sicherung der Menschenrechte Rechnung trägt.<sup>827</sup>

Der erste Schritt in diese Richtung wäre, einen Rahmen von Prinzipien zu schaffen, der festlegt, unter welchen Umständen humanitäre Interventionen erlaubt sind, und sicher zu stellen, dass die neuen Regelungen mit dem Völkerrecht konsistent sind. Diese Richtlinien müssten anschließend von der GV in eine Deklaration über „Recht und Verantwortung Humanitärer Interventionen“ gefasst werden. Die Deklaration müsste sich darum bemühen, die Respektierung des Souveränitätsprinzips und die Pflicht, Menschenrechte zu achten und zu sichern, in Einklang zu bringen sowie die Verantwortung der Staaten zur Verhinderung humanitärer Katastrophen festzuschreiben.<sup>828</sup> Ferner müsste darin eine Spezifizierung der fundamentalen Menschenrechte enthalten sein, deren Verletzung nicht hinnehmbar ist, sowie der Grad der Schwere von Menschenrechtsbrüchen festgelegt werden, der eine Intervention rechtfertigt. Genannt werden könnten in diesem Zusammenhang die massive und systematische Verfolgung von Teilen der Bevölkerung durch diktatorische Regime sowie die willkürliche Behinderung humanitärer Hilfe.<sup>829</sup> Der dritte

---

<sup>826</sup> Boutros-Ghali, Agenda for Peace, Para 17.

<sup>827</sup> Vgl. Opitz, Zwischen Kollektiver Sicherheit und Humanitärer Intervention, S. 287.

<sup>828</sup> Vgl. Falk, War in Iraq, S. 591-592.

<sup>829</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 66.

Schritt wäre schließlich, entsprechende normative Änderungen unter Berücksichtigung der Rolle und Verantwortung des SR in die Charta aufzunehmen.<sup>830</sup>

Als zentrales Hindernis für das effektive Funktionieren des UN-SKS hat sich ferner ein „angeborener Strukturfehler der UNO“<sup>831</sup> herausgestellt: das Vetorecht, aufgrund dessen das Gleichheitsprinzip der UN-Charta nicht gewahrt werden kann. Wie bei der Diskussion der SR-Reform noch ausführlicher zu zeigen sein wird, stößt eine Beschneidung dieses Vorrechts auf massiven Widerstand der Ständigen Mitglieder des SR. Soll die UNO künftigen Anforderungen der Friedenssicherung besser gerecht werden können, ist eine Modifikation des Art. 27 Abs. 3 UN-Charta jedoch unumgänglich.<sup>832</sup> Die *Open-Ended Working Group on the Security Council* der GV hat als eventuell kompromissfähige Lösung eine Abschwächung des Vetorechts vorgeschlagen. Demnach soll das Veto nur noch bei Entscheidungen zu Maßnahmen nach Kapitel VII eingesetzt werden können.<sup>833</sup> Zudem sieht das Reformpapier der Working Group vor, dass ein einziges Veto nicht mehr eine EntschlieÙung verhindern kann, die die nötige Mehrheit erreicht. Schließlich soll das Vetorecht in bestimmten Fällen auch suspendiert werden können, wenn dafür eine qualifizierte Mehrheit in der GV vorliegt. Um diesen Vorschlägen Geltung zu verschaffen, müssten neben Art. 27 auch die Artikel 4 Abs. 2, 5, 6, 97, 108 und 109 geändert werden.<sup>834</sup> In diesem Zusammenhang sollte hinreichend geklärt werden, welche Fragen nach Art. 27 Abs. 2 UN-Charta lediglich einer prozeduralen Abstimmung bedürfen und welche substantiell sind. Eine größere Klarheit in diesem Bereich könnte ebenfalls helfen, das Vetorecht abzuschwächen.<sup>835</sup>

---

<sup>830</sup> Vgl. Falk, *War in Iraq*, S. 592.

<sup>831</sup> Wolfrum, Interview vom 19. Januar 2004.

<sup>832</sup> Vgl.: Schorlemer, Sabine von: *Die Vereinten Nationen und die Entwicklung des Völkerrechts*, in: Opitz, a.a.O., S. 219.

<sup>833</sup> Anm.: Ein anderer Vorschlag sieht vor, dass das Veto nur noch in Fällen benutzt werden darf, die die obersten nationalen Interessen eines Mitglieds berühren (vgl. Weiss, Thomas G./Forsythe, David P./Coate, Roger A.: *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder 2001, S. 124).

<sup>834</sup> Vgl. Conference Room Paper by the Bureau of the Working Group on the Security Council, 29.05.1997, A/AC.247/1997/CRP.8, Para 62, unter: <http://www.globalpolicy.org/security/docs/crp8.htm> (Stand: 23.03.2004).

<sup>835</sup> Vgl. ebd., Para 63; Paper by the Chairman of the Open-Ended Working Group on the Question of equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and other Matters related to the Security Council, 20.03.1997, A/55/47, Para 9 (o), unter: <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a5547.pdf> (Stand: 23.03.2003).

## 2.2 Schließung von Lücken in der UN-Charta

Hinsichtlich der Schließung von Schlupflöchern, die die Bestimmungen der UN-Charta den Mitgliedstaaten derzeit bieten, ist es zunächst notwendig, Art. 39 näher zu spezifizieren. Unverzichtbar ist eine für den SR verbindliche Definition des Aggressionsbegriffs. Ein SKS kann nur dann effektiv und zuverlässig funktionieren, wenn klar ist, was als Angriffshandlung bewertet wird. Die dazu verabschiedete Resolution der GV gibt hier zwar wesentliche Anhaltspunkte, doch ist auch sie zu präzisieren und durch eine verbindliche Entschließung des SR zu stärken. Zudem muss klar sein, welche Tatbestände gemäß Art. 39 als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit anzusehen sind – vor allem im Hinblick auf die Legitimierung von Waffengewalt. Anne-Marie Slaughter schlug vor, eine Resolution zu verabschieden, die zum Beispiel den Besitz von Massenvernichtungswaffen sowie klare und überzeugende Beweise über Versuche von Staaten, solche zu erwerben, als Bedrohung deklarieren könnte.<sup>836</sup> In diesem Zusammenhang könnten auch Abrüstungsverpflichtungen von Staaten verstärkt eingefordert werden, da diese in der UN-Charta eher am Rande erwähnt werden, sowie Waffenkontrollorganisationen wie die IAEA gestärkt werden. Aber auch der Verweis auf Menschenrechtsverletzungen und humanitäre Not als Bedrohung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit sollte darin enthalten sein. Eine größere Klarheit über die Tatbestände der Bedrohung und der Angriffshandlung könnte einen Automatismus zum Einschreiten erleichtern, der auf der Natur des Konflikts basieren würde und nicht auf der subjektiven Einschätzung der Mitgliedstaaten.<sup>837</sup> Zudem würde eine klare Definition der zentralen Begriffe in Art. 39 den Interpretationsspielraum einengen und den SR zwingen, diesbezüglich eindeutigere Resolutionen zu formulieren.

Wie dargestellt, fehlt es auch Art. 51 an Klarheit. Hier ist dringend erforderlich, Kernbegriffe wie „natürliches Recht zur Selbstverteidigung“ und „bewaffneter Angriff“ näher zu definieren, damit vor allem hinsichtlich der Reichweite des Selbstverteidigungsrechts kein Zweifel mehr besteht. Die UNO muss sich insbesondere dem Problem stellen, dass die völkerrechtlichen Bestimmungen der Charta kaum die Leitlinie staatlichen Handelns bleiben oder werden, wenn

---

<sup>836</sup> Vgl. Slaughter, Anne-Marie: A Chance to Reshape the UN, in: Washington Post vom 13. April 2003.

<sup>837</sup> Vgl. Weiss/Forsythe/Coate, a.a.O., S. 124.

sie Staaten unerlässliche und begründbare Aktionen gegen schwere und bezüglich ihrer Reichweite neuartige Bedrohungen, die der Besitz von Massenvernichtungswaffen so genannter „rogue states“<sup>838</sup> und der internationale Terrorismus darstellen, untersagen.<sup>839</sup>

Als die USA auf die terroristischen Anschläge auf ihr Territorium im Jahr 2001, bei denen es sich nicht um einen bewaffneten Angriff im klassischen Sinn handelte, mit einem Krieg gegen Afghanistan reagierten, wurde dies von einem Großteil der Staatengemeinschaft akzeptiert. Diese erweiterte Interpretation des Rechts auf Selbstverteidigung hat die Geltung von Art. 51 UN-Charta in den Augen der internationalen Gemeinschaft nicht untergraben. Damit wurde anerkannt, dass „einerseits das Völkergewohnheitsrecht sich in Reaktion auf konkrete Ereignisse weiterentwickeln und neue Realitäten einbeziehen muss, dass andererseits aber die grundlegende Verpflichtung, auf einen nicht defensiven Einsatz militärischer Mittel zu verzichten, so weit wie möglich gültig bleiben muss“<sup>840</sup>.

Dennoch bleibt die Ausweitung des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 UN-Charta ein sensibler und für die Funktionsfähigkeit des UN-SKS sogar gefährlicher Punkt, da es die Schwelle des Gewaltverbots zurücksetzen würde. Sollte eine antizipatorische Selbstverteidigung, im Sinne einer unmittelbar bevorstehenden Bedrohung, im Rahmen der Charta von den UN-Mitgliedern zugelassen werden, um neuen Bedrohungen zu begegnen, muss auf jeden Fall sicher gestellt sein, dass sich die Gründe zur Wahrnehmung dieses Rechts auf erdrückende Beweise zu stützen haben und sehr klar abgrenzt ist, in welchem Rahmen antizipatorische Selbstverteidigung ausgeübt werden darf.<sup>841</sup> Auf gar keinen Fall aber sollte sich nach Ansicht des Völkerrechtlers Wolfrum das Völkerrecht in der Weise entwickeln, dass es präventive Selbstverteidigung im Sinne eines „preemptive strike“, die auf die Beseitigung potenzieller Bedrohungen abzielt, erlaubt.<sup>842</sup>

---

<sup>838</sup> NSS der USA,, S. 14.

<sup>839</sup> Vgl. Falk, Einer flog über das Völkerrecht.

<sup>840</sup> Ebd.

<sup>841</sup> Vgl. Stromseth, Jane E.: Law and Force after Iraq: A Transitional Moment, in: American Journal of International Law Bd. 97 Nr. 3 (2003), S. 634.

<sup>842</sup> Wolfrum, Interview vom 19. Januar 2004.

### 2.3 Anpassung von Bestimmungen für den Einsatz der Instrumente

Um die Funktionsfähigkeit des UN-System zu verbessern und zu gewährleisten, ist es erforderlich, Kapitel VII der Charta in seinen Kernbereichen zu modifizieren.

Wird der Weltfrieden bedroht oder gar gebrochen, muss es eine klare Verständigung über die Art, die Abfolge und den Zeitrahmen von Durchsetzungsmaßnahmen geben, die die UN ergreifen kann. Im Bereich der nicht-militärischen Zwangsmaßnahmen sollten die Maßnahmen der UN durch die Erarbeitung einer internationalen Konvention, die Ziele, Prinzipien und Grenzen von Sanktionsregimen, aber auch Grundsätze, Institutionen und Verfahren der Durchführung festlegt, entscheidend koordiniert und verbessert werden.<sup>843</sup> Zudem ist die Effektivität und Effizienz friedlicher Zwangsmaßnahmen zu erhöhen.<sup>844</sup> Entscheidend dafür ist die Transparenz der Sanktionsbeschlüsse. Beim Festlegen der Bedingungen für die Aufhebung von Sanktionen sollte weder eine nachträgliche Verschärfung stattfinden noch darf es eine „hidden agenda“ geben.<sup>845</sup> Eine Möglichkeit, eine größere Klarheit der Beschlüsse zu erreichen, ist die Standardisierung der Sprache in UN-Resolutionen bei der Verhängung von Wirtschaftssanktionen wie Waffenembargos, einschließlich einer detaillierten Liste mit den verbotenen Gütern und Dienstleistungen.<sup>846</sup>

Ein besonderes Problem stellt die Effektivitätssteigerung von Maßnahmen nach Art. 42 UN-Charta dar. Die Tatsache, dass die Sonderabkommen zur Aufstellung einer UN-Truppe nicht geschlossen wurden, schwächt Art. 42 in der Form, dass entsprechende Maßnahmen – wenn überhaupt – bislang nur durch die Mitgliedstaaten ausgeführt werden können und nicht unter UN-Kommando. Es wäre daher konsequent, das Verfahren für einen Militäreinsatz gemäß Art. 42 in Verbindung mit Art. 48 zu verbessern. Durch Beschluss des SR sollte ein Verfahren entwickelt werden, das dem Rat die permanente und vollständige Unterrichtung über die Durchführung der getroffenen Maßnahmen sowie die

<sup>843</sup> Vgl. Kulesa, a.a.O., S. 37.

<sup>844</sup> Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden, a.a.O., S. 25.

<sup>845</sup> Vgl. Kulesa, a.a.O., S. 33.

<sup>846</sup> Vgl. Brzoska, Michael (Hrsg.): Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation related Sanctions. Results of the “Bonn-Berlin-Prozess”, Bonn 2001, S.13, unter: <http://www.bicc.de/events/unsanc/> (Stand: 23.03.2004).

Kontrolle über den Ablauf einer Militäraktion nach Art. 48 der Charta sichert. Eine derartige rechtliche Selbstbindung der SR-Mitglieder wird zwar auf massive politische Widerstände von Seiten der Regierungen stoßen. Doch besteht dafür immerhin noch eine Aussicht, diese zu überwinden, wohingegen jeder Versuch, die den SR-Mitgliedern durch Art. 42 und 48 eingeräumte Einschätzungs- und Entscheidungsfreiheit zu beschneiden, als völlig unrealistisch zu betrachten ist.<sup>847</sup>

Eine derartige Maßnahme wäre die Abschaffung des Art. 48, der die Delegation von Sanktionsmaßnahmen an Mitgliedstaaten erlaubt. Jedoch ist fraglich, ob dies, selbst wenn der Beschluss dazu gefasst würde, die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die in der Charta vorgesehenen Sonderabkommen in der Folge geschlossen würden. Unter Berücksichtigung der in der Vergangenheit stets widerstrebenden Haltung der Mitgliedstaaten, die Kontrolle über Teile ihrer Truppen aus der Hand zu geben, sind die Chancen eher gering. Schlimmstenfalls würde eine Abschaffung des Art. 48 zu einer militärischen Handlungsunfähigkeit der UN in Konfliktfällen führen. Eine Änderung der Vorschriften hinsichtlich militärischer Zwangsmaßnahmen ist so lange weder realistisch noch wünschenswert, wie Staaten an dem insgesamt weit gefassten Souveränitätsprinzip der UN-Charta festhalten. Erfolgversprechender für eine stärkere Rolle der UNO in Konfliktfällen ist ein anderes Konzept, das sich in der Praxis als wirksamstes Instrument zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erwiesen hat: die Stärkung und Effektivitätssteigerung von peace-keeping Missionen.

Dazu ist vor allem erforderlich, dieses Instrument in der Charta festzuschreiben. Dabei ist es von elementarer Bedeutung, dass die friedenserhaltenden Einsätze von Maßnahmen nach Art. 42 klar abgegrenzt sind. Vorschläge für eine stabile normative Grundlage hat bereits das *Special Committee on Peace-keeping Operations* der GV in den 70er-Jahren gemacht. Zentrales Element dieser Vorschläge ist, dass drei Bedingungen festgeschrieben werden, die für die erfolgreiche Durchführung von peace-keeping Missionen erforderlich sind: Sie sollen den vollen Rückhalt des SR haben, die Truppen müssen mit der Unterstützung der betroffenen Parteien arbeiten können sowie als integrierte

---

<sup>847</sup> Vgl. Heinz/Phillip/Wolfrum, a.a.O., S. 127.

und effiziente militärische Einheiten funktionieren. Da sich die Aufgaben von peace-keeping Missionen seit dieser Zeit sehr verändert haben, entspricht dieser Vorschlag nicht mehr den realpolitischen Gegebenheiten. Peace-keeping Missionen benötigen zunehmend ein robustes Mandat, das ihnen nach Brahimi Ansicht in Zukunft grundsätzlich erteilt werden sollte.<sup>848</sup>

Nach dem Vorschlag von Brahimi müsste eine Festschreibung in der UN-Charta daher unter Kapitel VII erfolgen. So könnte ein Artikel zwischen Art. 41 und 42 geschoben werden, der folgenden Wortlaut trägt:

„Wenn der Sicherheitsrat feststellt, daß innerhalb eines Staates eine Situation besteht, deren Fortdauer die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährdet, kann er auf Ersuchen des betreffenden Staates einen friedenssichernden Einsatz zur Stabilisierung des inneren Friedens beschließen.“<sup>849</sup>

Darüber hinaus muss sicher gestellt sein, dass die Ausführung von peace-keeping Missionen dem Generalsekretär obliegt. Wichtig ist auch, dass die UN nicht nur den Rahmen vorgeben, wie Blauhelme eingesetzt werden sollen, sondern auch, wann ihr Einsatz beendet werden muss – sei es im Fall des Erfolges oder auch des Scheiterns.<sup>850</sup>

### **3. Reform der Instrumente kollektiver Sicherheit**

#### **3.1 Entwicklung von „Smart Sanctions“**

Der Einsatz von „smart sanctions“ bedeutet, Druck dort auszuüben, wo er am effektivsten ist.<sup>851</sup> Alle Bemühungen, das Sanktionssystem zu reformieren, gehen daher davon aus, dass Sanktionen zielgerichteter sein müssen als es insbesondere umfassende wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen sind. Ziel der sogenannten „smart sanctions“ muss sein, die politischen Entscheidungsträger des betroffenen Landes empfindlich zu strafen, dessen Bevölkerung aber möglichst zu schonen.<sup>852</sup>

„Future sanctions regimes should be designed so as to maximize the chance of inducing the target to comply with Security Council resolutions, while minimizing the negative effects of the

<sup>848</sup> Vgl. Brahimi, a.a.O., Para 55.

<sup>849</sup> Ansprenger, Franz: Blauhelme – Markenzeichen und Alpdruck der Vereinten Nationen, in: Hüfner, a.a.O., S. 74.

<sup>850</sup> Vgl. Ansprenger, a.a.O., S. 75-76.

<sup>851</sup> Vgl. Cortright, David/Lopez, George, Smart Sanctions, S. 2.

<sup>852</sup> Vgl. Brzoska, Der Schatten Saddams, S. 58.

sanctions on the civilian population and neighboring and other affected States.“<sup>853</sup>

Um dies zu erreichen, müssen bei der Verhängung von Sanktionen bereits im Vorfeld gewisse Vorkehrungen getroffen werden. Nach Kulesa sind verschiedene Kriterien bei der Auswahl von Sanktionen zu berücksichtigen. Zum einen die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen. Sowohl das friedensstörende Verhalten eines Landes als auch die Auswirkungen der Sanktionsmaßnahmen müssen bewertet werden und in Relation zueinander stehen. Zum anderen ist es erforderlich, die Erfolgchancen zu bedenken. Im Zentrum der Untersuchung muss die Frage stehen, wie wahrscheinlich es ist, dass durch Sanktionen die angestrebte Änderung in der Politik des Zielstaates erreicht wird, und welcher Art diese sein müssen. Schließlich bedarf es der Berücksichtigung der humanitären Situation. Eine für die Zivilbevölkerung nicht akzeptable Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen muss vermieden werden. Daher ist bei der Verhängung von Sanktionen zunächst eine Bewertung der politischen und wirtschaftlichen Situation des Staates sowie seiner absehbaren Reaktionsweisen vorzunehmen.<sup>854</sup>

In der jüngsten Vergangenheit haben sowohl UN-Institutionen als auch eine Vielzahl von Regierungen und *Non Governmental Organizations* (NGO) Wege gesucht, um Sanktionen gezielter zu gestalten.<sup>855</sup> Die wichtigsten Entwicklungen in diesem Zusammenhang sind der Interlaken-Prozess, der Bonn-Berlin-Prozess und der Stockholm-Prozess. Die neuen Konzepte konzentrieren sich auf Waffenembargos, Reisebeschränkungen und finanzielle Sanktionen als Schlüsselemente sowie deren Implementierung durch die Mitgliedstaaten und die UN-Administration.<sup>856</sup>

Die Wirkungsweise und Optimierung von Wirtschaftssanktionen behandelten zwei Expertenseminare in Interlaken 1998 und 1999. Dabei wurde eine wegweisende Feststellung getroffen: Finanzielle Sanktionen allein haben nach den bisherigen Erkenntnissen einen größeren Erfolg als Handelssanktionen oder ein Mix dieser Sanktionsarten, da sie für die sanktionierenden Staaten

<sup>853</sup> Report of the Secretary General on the work of the Organization, 30.08.2000, A/55/1, Para 100, unter: <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a551supp.pdf> (Stand: 23.03.2004).

<sup>854</sup> Vgl. Kulesa, a.a.O., S. 33; Kulesa/Starck, a.a.O., S. 7.

<sup>855</sup> Vgl. Annan, We the peoples, Para 232.

<sup>856</sup> Vgl. Tostensen, Arne/Bull, Beate: Are Smart Sanctions Feasible?, in: World Politics Bd. 54 (2002), S. 379.

leichter durchzusetzen sind und es dem Zielstaat schwerer fällt, sie zu umgehen.<sup>857</sup> Zu den intelligenten unter den finanzielle Zwangsmaßnahmen werden unter anderem das Einfrieren des Vermögens der Regierung oder einzelner Personen, der eingeschränkte Zugang zu Finanzmärkten sowie das Zurückhalten von Krediten und Anleihen gezählt.<sup>858</sup> Weitere Möglichkeit sind der Entzug von Entwicklungshilfe und das Verbot von Investitionen aus dem Ausland im Zielstaat.<sup>859</sup>

Wichtig ist auch, dass bei der Verhängung der Maßnahmen klar definiert sein muss, gegen wen sie sich richten. Daher ist von entscheidender Bedeutung für den Erfolg von Sanktionen, dass die natürlichen bzw. juristischen Personen, die getroffen werden sollen, in den Beschlüssen des SR genannt werden. Um die Auswirkungen auf die Bevölkerung möglichst gering zu halten, sollten Medikamente, Geräte für die Landwirtschaft, Gelder für die Telekommunikation sowie Ausbildungsmaterial von den Finanzsanktionen ausgenommen werden.<sup>860</sup>

In Ergänzung zum Interlaken-Prozess beschäftigten sich Sanktionsexperten im Rahmen des Bonn-Berlin-Prozesses mit Waffenembargos und Reiseverboten bzw. -beschränkungen. Waffenembargos gelten als archetypisches Beispiel für zielgerichtete Sanktionen und generell als friedensfördernd.<sup>861</sup> Damit sie effektiv umgesetzt werden können, sollten auch die Handelsaktivitäten in das Embargo einbezogen werden. Zudem muss die Überwachung von Waffenembargos verbessert werden. Dies kann mittels der Bereitstellung relevanter Informationen von Mitgliedstaaten und anderen Akteuren sowie durch ein klares Mandat für die Sanktionsausschüsse und das UN-Sekretariat geschehen.<sup>862</sup> Besonders wichtig für eine Verbesserung der Effizienz von Waffenembargos

---

<sup>857</sup> Vgl. Elliott, Kimberly Anne: Analysing the Effects of Targeted Financial Sanctions, in: Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs: 2nd Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions 29-31 March, 1999, S. 189, 192, unter: <http://www.smartsanctions.ch/Papers/I2/2finrep.pdf> (Stand: 23.03.2004).

<sup>858</sup> Vgl. Bossuyt, Marc: The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights. The Bossuyt Report, 21.06.2000, E/CN.4/Sub.2/2000/33, Para. 56, unter: <http://www.globalpolicy.org/security/sanction/unreports/bossuyt.htm> (Stand: 23.03.2004).

<sup>859</sup> Vgl. Elliott, a.a.O., S. 190.

<sup>860</sup> Vgl. The Swiss Confederation: Targeted Financial Sanctions. A Manual for Design and Implementation – Contributions of the Interlaken Process, Providence 2001, S. 6-7, 72-75, unter: [http://www.eda.admin.ch/sub\\_ecfin/e/home/docus/sanctions.Par.0007.UpFile.pdf/br\\_011019\\_sanctions\\_e.pdf](http://www.eda.admin.ch/sub_ecfin/e/home/docus/sanctions.Par.0007.UpFile.pdf/br_011019_sanctions_e.pdf) (Stand: 23.03.2004).

<sup>861</sup> Vgl. Cortright/Lopez, Sanctions Decade, S. 242.

<sup>862</sup> Vgl. Brzoska, Bonn-Berlin-Prozess, S. 13.

sind die Stärkung der legislativen Kontrollen sowie die Beschränkung des Waffenexports durch die Mitgliedstaaten. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die härtere Bestrafung des illegalen Waffenhandels.<sup>863</sup>

Reisesanktionen sind zum einen deshalb attraktiv, weil sie sich auf die Entscheidungsträger konzentrieren, für die die Möglichkeit zu reisen eine wichtige Voraussetzung ist, um ihre Geschäfte zu führen.<sup>864</sup> Zum anderen, weil die negativen Folgen für die Bevölkerung relativ gering sind.<sup>865</sup> Die Reisebeschränkungen schließen auch Beschränkungen für Diplomaten sowie Boykotte im kulturellen wie sportlichen Bereich ein. Obwohl Reisebeschränkungen sich nur begrenzt auf die Finanzkraft der anvisierten Regierung auswirken und nicht klar ist, ob und inwieweit sie zu einer Erfüllung der UN-Forderungen beitragen, haben sie einen vor allem psychologischen Sinn.<sup>866</sup> Eliten, denen solche Verbote auferlegt werden, empfinden die Isolation und die Aberkennung ihrer Legitimität als Staatsführung in der Regel als schmerzlich.<sup>867</sup>

Bei den Reisesanktionen werden zwei Arten unterschieden: ein Reiseverbot für bestimmte Personen und Flugverbote. Voraussetzung ist auch hier, dass die Ziele klar definiert werden. Zu überlegen ist unter anderem, ob die Familienangehörigen der Verantwortlichen von dem Verbot betroffen sein sollen. Sie sind zwar keine Entscheidungsträger, doch können Reisebeschränkungen für Angehörige das Handeln der Zielpersonen beeinflussen.<sup>868</sup>

Hinsichtlich der Flugverbote wurden verschiedene Empfehlungen abgegeben, die vom Verbot der Nutzung eines speziellen Flugzeugs bis hin zu einem vollständigen Boykott aller internationalen Flüge reichen. Zudem wäre es sinnvoll, auch die Büros der betroffenen Fluggesellschaften zu schließen und die Versorgung mit Dienstleistungen in diesem Bereich zu unterbinden. Da dies aber auch Auswirkungen auf den innerstaatlichen Flugverkehr haben kann, sind

---

<sup>863</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 242-243.

<sup>864</sup> Vgl. Conroy, Richard W.: *The UN Experience with Travel Sanctions: Selected Cases and Conclusions*, in: Cortright/Lopez, *Smart Sanctions*, S. 145.

<sup>865</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 244.

<sup>866</sup> Vgl. Conroy, a.a.O., S. 163.

<sup>867</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 244.

<sup>868</sup> Vgl. Brzoska, *Bonn-Berlin-Prozess*, S. 13-14.

an dieser Stelle Ausnahmeregelungen in Erwägung zu ziehen.<sup>869</sup>

Der Stockholm-Prozess ist der dritte Schritt im Rahmen der internationalen Entwicklung von „smart sanctions“ und basiert auf den beiden bereits vorgestellten Prozessen. Er beschäftigt sich in erster Linie mit der Implementierung und Überwachung der ausgearbeiteten zielgerichteten Sanktionen. Grundsätzlich ist dafür erforderlich, dass die Mitgliedstaaten die Bestimmungen in den Resolutionen einheitlich interpretieren und anwenden. Darüber hinaus müssen bei den Mitgliedstaaten die legislativen Voraussetzungen für die Implementierung der Entscheidungen des SR vorhanden sein.<sup>870</sup> Bereits im Rahmen des Interlaken-Prozesses ist ein Mustergesetz formuliert worden, das die Staaten nach Anpassung an ihre Rechtstraditionen und rechtlichen Grundlagen übernehmen können.<sup>871</sup>

Ausschlaggebend für den Erfolg der UN-Sanktionspolitik ist neben der Zielgerichtetheit der Maßnahmen die Dauer ihres Einsatzes. Sanktionen muss ausreichend Zeit geben werden, damit sie ihre Wirkung entfalten können. Ist allerdings abzusehen, dass eine gewählte Maßnahme keinen Erfolg hat, so muss das Sanktionspaket flexibel an die neuen Erfordernisse angepasst werden. Der Übergang von Sanktionen zum Gewalteinsatz darf nicht als logische Stufenfolge angesehen werden.<sup>872</sup> Kulesa schlägt daher vor, die automatische Suspendierung von Sanktionen in Erwägung zu ziehen, sobald bestimmte Ziele erreicht sind. Ein noch besseres Mittel wäre seiner Ansicht nach, die Sanktionen von vornherein zeitlich zu begrenzen. Damit wäre nicht nur die Berechenbarkeit des Handelns der UNO für das Zielland gewährleistet, sondern auch die regelmäßige Auswertung der Wirksamkeit der eingesetzten Sanktionen sowie die Überprüfung der Argumente für ihre Fortsetzung.<sup>873</sup>

Entscheidend für eine erfolgreiche Sanktionspolitik ist zudem, dem Zielstaat Anreize für die Erfüllung der Forderungen zu geben. Sanktionen können kontraproduktiv werden, wenn sie zu sehr auf Strafmaßnahmen beruhen.

---

<sup>869</sup> Vgl. Brzoska, Bonn-Berlin-Prozess, S. 14.

<sup>870</sup> Vgl. Wallensteen, Peter/Staibano, Carina/Eriksson, Mikael (Hrsg.): Making Targeted Sanctions Effective – Guidelines for the Implementation of UN Policy Options, Uppsala 2003, Para 141, unter: <http://www.smartsanctions.se/reports/Final%20report%20complete.pdf> (Stand: 23.04.2003).

<sup>871</sup> Vgl. Brzoska, der Schatten Saddams, S. 59.

<sup>872</sup> Vgl. Kulesa/Starck, a.a.O., S. 6, 8.

<sup>873</sup> Vgl. Kulesa, a.a.O., S. 33.

Benötigt wird eine „Zuckerbrot und Peitsche“-Diplomatie, bestehend aus einer Mischung von Anreizen zur Kooperation und Strafmaßnahmen im Falle der Nichterfüllung von Sanktionen.<sup>874</sup> Die GV hat 1997 bereits zu einer graduellen Lockerung des Sanktionsdrucks als Mittel zur Erfüllung von UN-Forderungen aufgefordert. Derartige Anreize stellen in jedem Fall eine gute Möglichkeit dar, um den für den Erfolg der Sanktionspolitik wichtigen Dialog mit dem Zielstaat aufrecht zu erhalten und Verhandlungen voranzutreiben.<sup>875</sup>

In letzter Konsequenz aber hängt der Erfolg von Prozessen wie Interlaken von dem Willen der Mitgliedstaaten ab, die vorgeschlagenen Reformen umzusetzen.<sup>876</sup> Ein wesentlicher Faktor für eine größere Bereitschaft vieler Staaten, die vom SR verhängten Sanktionen umzusetzen, ist die effektive Unterstützung der von den Zwangsmaßnahmen betroffenen Drittstaaten.<sup>877</sup> Bereits Boutros-Ghali betonte, dass den Erwartungen, die Art. 50 der Charta weckt, aktiv entsprochen werden muss. Hinsichtlich der finanziellen Unterstützung für Drittstaaten gibt es mehrere Vorschläge, die von einem Quellenverzeichnis für technische Unterstützungsmöglichkeiten über das Angebot von bilateraler Hilfe bis hin zur Schaffung eines Ausgleichsfond unter dem Dach der UNO reichen.<sup>878</sup> In Interlaken wurde ferner darauf hingewiesen, dass Sanktionen nicht zu einem de-facto Moratorium für Auslandsschulden des Zielstaates führen sollen. Daher wurde empfohlen, die eingefrorenen Gelder für die Zahlung bestehender Schulden zu verwenden.<sup>879</sup>

### **3.2 Steigerung der militärischen Kapazität**

Der irakische Angriff auf Kuwait hat gezeigt, dass die Anwendung militärischer Maßnahmen zur Durchsetzung völkerrechtlicher Bestimmungen notwendig sein kann. Für die Funktionsfähigkeit des UN-SKS ist es entscheidend, dass das System schnell und wirksam auch militärisch reagieren kann. Hierin besteht derzeit die größte Schwachstelle im UN-SKS.

Die effektivste Art, die Reaktionsfähigkeit der UNO im Bereich der militärischen Zwangsmaßnahmen zu verbessern, wäre der Abschluss der Abkommen zur

<sup>874</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 29.

<sup>875</sup> Vgl. ebd., S. 30.

<sup>876</sup> Vgl. Cortright, David/Lopez, George/Rogers, Elizabeth: *Targeted Financial Sanctions: Smart Sanctions that Do Work*, in: Cortright/Lopez, *Smart Sanctions*, S. 32.

<sup>877</sup> Vgl. Cortright/Lopez, *Sanctions Decade*, S. 229.

<sup>878</sup> Vgl. Wallenstein/Staibano/Eriksson, a.a.O., Para 130.

<sup>879</sup> Vgl. The Swiss Confederation, a.a.O., S. 73.

Aufstellung einer UN-Truppe gemäß Art. 43, auf den Boutros-Ghali gedrängt hat:

„Obwohl diese Maßnahmen [nach Art. 42] erst durchgeführt werden sollten, wenn alle friedlichen Mittel versagt haben, so ist die Möglichkeit ihrer Inanspruchnahme doch unabdingbar für die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen als Garant der internationalen Sicherheit. Dazu wird es notwendig sein, daß auf dem Verhandlungsweg die in Artikel 43 der Charta vorgesehenen Sonderabkommen geschlossen werden (...). Unter den seit Verabschiedung der Charta jetzt erstmals gegebenen politischen Umständen sollten die Hindernisse nicht mehr bestehen, die dem Abschluß solcher Sonderabkommen seit langem im Wege stehen. Die Tatsache, daß auf Abruf bereitstehende Streitkräfte jederzeit verfügbar sind, könnte für sich allein bereits als Abschreckungsmittel für Friedensbrüche dienen, da ein potentieller Angreifer wüßte, daß der Rat über entsprechende Reaktionsmöglichkeiten verfügt. Ich empfehle dem Sicherheitsrat, mit Unterstützung des Generalstabsausschusses, dessen Mitgliedschaft gemäß Artikel 47 Absatz 2 der Charta erforderlichenfalls erweitert werden kann, Verhandlungen gemäß Artikel 43 aufzunehmen.“<sup>880</sup>

Der Vorteil der Sonderabkommen liegt auf der Hand: Sie ermöglichen dem UNSKS eine hohe Mobilität, sorgen für eine Teilung der Kosten und entziehen die Truppen dem Zugriff durch die Nationalstaaten.<sup>881</sup> Der Kooperationswille der Mitgliedstaaten zur Schließung der Abkommen ließe sich möglicherweise mit Druck einerseits und Anreizen andererseits erreichen. Druck kann erfolgen, indem beispielsweise die Mitgliedschaft im SR an die Bereitschaft der Mitglieder, Verträge nach Art. 43 zu verhandeln, geknüpft wird. Der große Nachteil besteht darin, dass die Ständigen Mitglieder damit nicht erreicht werden können, ohne deren Hilfe die Aufstellung einer Truppe aber nur schwer möglich sein wird. Anreize könnten durch das Versprechen gegeben werden, die Mitgliedstaaten bei Logistik und Training der Einheiten sowie durch die Bereitstellung moderner Waffen zu unterstützen.<sup>882</sup> Allerdings kosten Anreize Geld, das die UNO nicht hat, und werden wohl nur bei Staaten mit ohnehin schwachen militärischen Kapazitäten greifen. Abgesehen davon besteht die Gefahr, dass sich – selbst wenn diese Abkommen getroffen werden – die Staaten Hintertüren schaffen, indem sie auf Klauseln bestehen, die es ihnen erlauben, sich nicht an Operationen beteiligen zu müssen, die nicht in ihrem

---

<sup>880</sup> Boutros-Ghali, Agenda for Peace, Para 43.

<sup>881</sup> Vgl. Faust, a.a.O., S. 120.

<sup>882</sup> Vgl. Lorenz, a.a.O., S. 100.

Interesse liegen.<sup>883</sup>

Mit Blick auf den funktionalen Zweck einer UN-Truppe, der nach Ansicht von Joseph Lorenz in erster Linie in der Abschreckung besteht, knüpft er an ein britisches Konzept aus den Anfängen der UNO an und schlägt die Schaffung einer „International Deterrent Force“ vor. Diese Truppe solle in erster Linie der Abschreckung dienen, womit einer Aggression zuvorgekommen werden könne. Im Falle der Irak-Kuwait Krise 1990 hätte der SR demnach bereits beim ersten Anzeichen irakischer Manöver entlang der kuwaitischen Grenze auf Abruf Truppen stationieren können. Dem Irak wäre klar signalisiert worden, was er im Falle eines Angriffs zu erwarten habe. Das Konzept setzt allerdings ebenfalls voraus, dass die Mitgliedstaaten der UNO Truppen zur Verfügung stellen. Zudem muss die Truppenstärke der UN stärker sein als die des möglichen Aggressors, um eine hinreichende Abschreckung zu bewirken.<sup>884</sup>

Boutros-Ghali suchte den Ausweg aus dem Dilemma, indem er die Aufstellung von Truppen zur Friedensdurchsetzung (*peace-enforcement*) anregte. Bei dieser Truppe handele es sich weder um Streitkräfte nach Art. 43 der Charta noch um Verbände zur Durchführung friedensstiftender Einsätze. Sie wären vielmehr als „vorläufige Maßnahme“ nach Art. 40 UN-Charta zu sehen und seien für Situationen gedacht, in denen, wie bei der Aufrechterhaltung von Waffenstillständen, die Aufgaben „gelegentlich über den Auftrag an die Friedenstruppen und die Erwartung der friedensstellenden Länder hinausgehen“<sup>885</sup>. Die Streitkräfte müssten auf Abruf bereit stehen, schwerer bewaffnet sein als klassische *peace-keeping*-Truppen und benötigten ein klar festgelegtes Mandat. Zudem sah Boutros-Ghali vor, dass „die Entsendung und der Einsatz dieser Truppen vor Ort (...) aufgrund einer Ermächtigung des Sicherheitsrats erfolgen“<sup>886</sup> würde und die *peace-keeping*-Truppen dem Generalsekretär unterstellt wären.

Die Reaktionen der Mitgliedstaaten auf diesen Vorschlag waren allerdings zurückhaltend. Die Gründe dafür sind vermutlich zum einen juristische Bedenken hinsichtlich einer zu extensiven Interpretation des Art. 40, zum

---

<sup>883</sup> Vgl. ebd., S. 98.

<sup>884</sup> Vgl. Lorenz, a.a.O., S. 67-68, 101.

<sup>885</sup> Boutros-Ghali, *Agenda for Peace*, Para 44.

<sup>886</sup> Ebd..

anderen die fehlende Bereitschaft der Staaten, den Oberbefehl über nationale Verbände an die UNO abzugeben.<sup>887</sup>

Eine Alternativlösung schlug Brian Urquhart vor. Er bezog sich dabei auf eine Forderung des ehemaligen GS Trygve Lie der bereits die Aufstellung einer kleinen UN-Truppe, die dem SR zur Verfügung stehen sollte, angeregt hatte. Urquhart entwickelte diese Idee weiter und sprach sich für die Schaffung einer Art UN-Legion, bestehend aus Freiwilligen aller Länder, aus. Diese Truppe, die unter ausschließlicher Autorität des SR und der Leitung des GS stehen sollte, müsste sowohl für die Friedenserhaltung als auch für Maßnahmen der Friedensdurchsetzung ausgebildet sein. Allerdings wäre sie nur für kleinere Missionen geeignet und würde weder klassische peace-keeping Missionen noch groß angelegte Einsätze wie „*Desert Storm*“ ersetzen.<sup>888</sup> Darin liegt zugleich der große Nachteil dieses Konzeptes. Denn die Durchführung umfangreicher militärischer Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 UN-Charta wäre weiterhin von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten abhängig, zu entsprechenden militärischen Mitteln zu greifen.

Der Vorteil dieser Variante ist wie bei der „International Deterrent Force“, dass die Truppe vom SR in Krisensituationen schon sehr früh als Zeichen seiner Entschlossenheit eingesetzt werden könnte, „to fight hard to break the cycle of violence at an early stage in low-level but dangerous conflicts“<sup>889</sup>. Außerdem würde der freiwillige internationale Charakter der Truppe gewährleisten, dass innenpolitische Rücksichten, die die Regierungen bei der Überstellung nationaler Eingreiftruppen an die UN in kritischen Situationen zögern lassen, keine Rolle spielen. Bislang reagierten die Mitgliedstaaten allerdings auch auf diesen Vorschlag mit äußerster Zurückhaltung.<sup>890</sup>

Einzig die Aufstellung von eigens für UN-Einsätze ausgebildeten und auf Abruf bereit stehenden nationalen Truppenkontingenten, so genannte *stand-by-forces*, hat sich bislang als realistisch erwiesen. Im Rahmen der Mitte der 90er-Jahre errichteten *United Nations Stand-by-Arrangements* (UNSAS) informieren die Mitgliedstaaten das UN-Sekretariat über Truppenteile und Ausrüstungen,

---

<sup>887</sup> Vgl. Opitz, Das System der Vereinten Nationen, S. 52.

<sup>888</sup> Vgl. Urquhart, a.a.O..

<sup>889</sup> Urquhart, a.a.O..

<sup>890</sup> Vgl. Opitz, Zwischen Kollektiver Sicherheit und Humanitärer Intervention, S. 291-292.

die sie für UN-Einsätze bereitstellen wollen. Allerdings hat dieses Konzept zwei gewichtige Nachteile für das UN-SKS: Die Einheiten dienen ausschließlich peace-keeping Missionen und nicht Maßnahmen nach Art. 42. Zudem bleibt die Entscheidung über einen Einsatz bei den Truppen stellenden Mitgliedstaaten. Die UNSAS bildet einen Kompromiss, da für die Errichtung einer ursprünglich vorgesehenen *Rapid Reaction Force* unter UN-Kontrolle bei wichtigen Mitgliedstaaten der politische Wille fehlte. Dennoch wird durch die UNSAS die Handlungsfähigkeit der UNO im militärischen Bereich deutlich erhöht.<sup>891</sup>

Eine Verbesserung der UNO im militärischen Bereich würde auch die Aktivierung des in Art. 47 UN-Charta vorgesehenen, bislang jedoch bedeutungslosen Generalstabsausschusses darstellen.<sup>892</sup> Boutros-Ghali hat explizit betont, dass die Funktion des Ausschusses „im Kontext von Kapitel VII und nicht im Kontext der Planung oder Abwicklung von Friedensoperationen“<sup>893</sup> zu sehen ist. Das vom SR gebildete Gremium wäre vor allem bei der Koordination militärischer Zwangsmaßnahmen für die Ratsmitglieder von großem Nutzen. Eine stärkere Einbindung des Generalstabsausschusses in Militäraktionen würde auch dazu beitragen, dass die UNO die Kontrolle nicht vollständig aus der Hand gibt.

Die Realisierung all dieser Vorschläge hängt letztlich vom Willen der Mitgliedstaaten ab, auf Einflussmöglichkeiten zugunsten des SKS der UN zu verzichten. Ihre widerstrebende Haltung in dieser Frage signalisiert jedoch, dass das in der Charta vorgesehene Sicherheitssystem auf absehbare Zeit wohl nicht verwirklicht werden kann.<sup>894</sup> Wenn ein militärischer Eingriff in einen Konflikt nur durch ad hoc-Koalitionen möglich ist und zudem nicht unter UN-Kommando steht, besteht die Gefahr, dass eine Vielzahl von Konflikten gar nicht beigelegt werden kann. Erschwerend kommt hinzu, dass derzeit nur die USA über die militärischen Kapazitäten verfügen, um einer größeren Aggression entgegen wirken zu können.<sup>895</sup> Es müssen daher andere Wege gesucht werden, um kollektive Sicherheit zu gewährleisten. Der derzeit aussichtsreichste besteht in einer Stärkung des peace-keeping-Konzepts.

---

<sup>891</sup> Vgl. Opitz, Kollektive Sicherheit, S.68-69.

<sup>892</sup> Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden, a.a.O., S. 25-26.

<sup>893</sup> Boutros-Ghali, Agenda for Peace, Para 43.

<sup>894</sup> Vgl. Bauer, a.a.O., S. 112.

<sup>895</sup> Vgl. Lorenz, a.a.O., s. 99.

### 3.3 Verbesserung des Konzepts „Peace-keeping“

Die Bemühungen, die Konzeption der peace-keeping Operationen umfassend zu reformieren, begannen in den 90er-Jahren aufgrund des immer häufigeren Einsatzes derartiger Missionen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Die Stockholmer Initiative forderte 1991, dass die Rolle von peace-keeping Operationen erweitert werden müsse. Ihre Tätigkeiten sollten sich nicht nur – wie im Falle von UNIKOM – auf die Überwachung von Waffenstillstandsvereinbarungen und andere Mittel zur Beendigung und Eingrenzung bewaffneter Auseinandersetzungen beschränken. Vielmehr könnten Blauhelme überall tätig werden, „wo die internationale Sicherheit ernsthaft gefährdet erscheint“<sup>896</sup>.

Mit einer Ausweitung ihres Aufgabenbereichs, wie beispielsweise der militärischen Sicherung von Hilfstransporten oder dem Eingreifen in Bürgerkriegen, geht aber zwangsläufig eine Ausweitung ihres Mandats einher, das die Grenze zu traditionellen peace-keeping Missionen überschreitet – im Falle humanitärer Interventionen sogar maßgeblich. Das Mandat zur Anwendung von Gewalt birgt zwar Gefahren<sup>897</sup>, die aber nicht prinzipiell gegen eine militärisch angereicherte Form von peace-keeping Operationen sprechen. Voraussetzung für eine erfolgreiche Mission mit robustem Mandat sind eindeutig formulierte Regeln sowie eine klare Bestimmung ihres Aufgabenbereichs. Sonst besteht die Gefahr, dass das Instrument zur Sicherheitsgewährleistung zu einem der Herrschaftssicherung gegen politisch unliebsame Bewegungen mutiert.<sup>898</sup>

Erforderlich ist im Hinblick auf die Komplexität vieler Missionen auch eine adäquate Ausbildung der Einheiten, die für solche Einsätze von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden.<sup>899</sup> Zu diesem Zweck richtete das UN-Sekretariat eine *Training Unit* ein, die mit der Ausarbeitung standardisierter Ausbildungsrichtlinien beauftragt wurde, um das Zusammenspiel von Soldaten

<sup>896</sup> Stiftung Entwicklung und Frieden, a.a.O., S. 25.

<sup>897</sup> Anm.: Das robuste Mandat der peace-keeping Mission in Somalia (UNOSOMII) trug dazu bei, dass die Blauheme in den Bürgerkrieg verwickelt wurden und in eine Besatzungsgewalt ausübende Polizeitruppe umfunktioniert wurde, die den Tod zahlreicher Somalier verursachte (vgl. Graefrath, Gratwanderung des Sicherheitsrates, S. 43-44).

<sup>898</sup> Vgl. Jaberg, Kollektive Sicherheit, S. 44.

<sup>899</sup> Vgl. Opitz, Zwischen kollektiver Sicherheit und Humanitärer Intervention, S. 289.

und zivilen Experten aus den verschiedenen Ländern zu verbessern.<sup>900</sup>

Die bislang umfassendsten und weit beachtetsten Vorschläge, um den improvisierten Charakter der peace-keeping Missionen zu beenden und ihren Anforderungen gerecht zu werden, machte Lakhdar Brahimi. Er legte im August 2000 einen Bericht vor, der drei Bereiche umfasst: die Strategie und die Entscheidungsprozesse bei Friedenseinsätzen; die Fähigkeit der UN zur schnellen Entsendung von peace-keeping Truppen sowie die Kapazitäten des UN-Hauptquartiers zur Planung, Leitung und Unterstützung von peace-keeping Missionen.

Zu den wichtigsten Anregungen zählt der Ausbau der UNSAS, die das Herzstück effektiver peace-keeping Missionen darstellen. Durch die stärkere Einbindung verschiedener kohärenter multinationaler Einsatzkräfte in Brigade-Stärke könnten die Anforderungen robuster peace-keeping Missionen besser erfüllt werden.<sup>901</sup> Im Rahmen der UNSAS standen der UNO im Jahr 2000<sup>902</sup> 147 900 Personen aus 85 Mitgliedstaaten zur Verfügung. Dabei handelte es sich um 85 000 Mann Kampftruppen, 56 700 Mann militärische Versorgungseinheiten, 1600 Militärbeobachter, 2150 Zivilpolizisten und 2450 zivile Experten. Von den 87 kooperierenden Staaten haben 31 Einverständniserklärungen mit der UNO geschlossen, in denen ihre spezifischen Verpflichtungen aufgeführt sind. Zwar ist die Bereitschaft zur Zusammenarbeit vieler Staaten, zu denen auch Deutschland zählt, erfreulich. Eine Schwäche dieses UN-Reaktionssystems ist jedoch, dass die Mitgliedstaaten die Abkommen in der Regel unter dem Vorbehalt geschlossen haben, ihre Zustimmung für einen geforderten Einsatz auch verweigern zu können. Zudem wäre ein stärkeres Engagement der großen Mächte wünschenswert. Bislang haben zum Beispiel die USA noch kein Abkommen im Rahmen von UNSAS unterzeichnet.<sup>903</sup>

Darüber hinaus sollte gewährleistet sein, dass die Streitkräfte schnell eingesetzt werden können. Ziel muss sein, die Truppen 30 Tage nach Verabschiedung einer Resolution durch den SR bzw. bei komplexen Einsätzen innerhalb von

<sup>900</sup> Vgl. United Nations Training and Evaluation Service: TES Mission, unter: [http://www.un.org/Depts/dpko/training/about\\_tes/tes\\_org\\_main.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/training/about_tes/tes_org_main.htm) (Stand: 23.03.2004).

<sup>901</sup> Vgl. Brahimi, a.a.O., Para 115.

<sup>902</sup> Anm.: Leider konnten keine aktuelleren Zahlen gefunden werden.

<sup>903</sup> Vgl. Opitz, Kollektive Sicherheit, S. 69.

spätestens 90 Tagen entsenden zu können.<sup>904</sup> Eine Voraussetzung dafür wurde durch die Einführung neuer logistischer Standards sowie mit der Schaffung der *UN-Logistic Base* in Brindisi, Italien, geschaffen, die eine schnellere Dislozierung und bessere Versorgung von Missionen im Einsatzland ermöglicht.<sup>905</sup> Die Errichtung weiterer Basen, vor allem in Afrika, wäre notwendig, um die Reaktionsmöglichkeit der UN in Konfliktsituationen zu stärken.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass nicht nur Soldaten, sondern auch zivile Experten schnell in Krisenregionen geschickt werden können. Daher schlug Brahimi vor, im Rahmen von UNSAS auch Listen von auf Abruf bereit stehenden und vom DPKO akzeptierten Offizieren, Polizeiführungskräften, Justizexperten und Menschenrechts-Spezialisten zu erstellen. Um die Effektivität ihrer Arbeit zu gewährleisten, ist ferner eine konzeptionelle Reform beim Einsatz von Polizei- und Justizkräften notwendig. Ihre Teamarbeit ist bei der Wahrung ihrer Aufgaben wie der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung, nationaler Versöhnung sowie der Respektierung der Menschenrechte von entscheidender Bedeutung.<sup>906</sup> Verbesserungsbedarf besteht aber auch hinsichtlich der Qualifikation militärischer Führungspersonen.<sup>907</sup>

Zentrales Element jeder erfolgreichen peace-keeping Operation ist die Koordinierung und adäquate Ausstattung des Einsatzes. Daher sollte das UN-Sekretariat standardisierte Verfahren für die Durchführung von Missionen erstellen sowie sein Verfahren optimieren, nach dem die Stärke und Ausrüstung einer Mission bestimmt werden.<sup>908</sup> Klarheit über die Erfordernisse eines Einsatzes sichert seine Effektivität von Anfang an und verringert die Wahrscheinlichkeit, dass wie bei UNIKOM nachträglich Verbesserungsmaßnahmen getroffen werden müssen. Da das Sekretariat zur Implementierung eines Einsatzes auf die Kooperation der Mitgliedstaaten angewiesen ist, müssen die Truppen stellenden Länder bereits im frühen Stadium einer Krise in den Entscheidungsprozess über Aufstellung,

<sup>904</sup> Vgl. Brahimi, a.a.O., Para 115.

<sup>905</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 134.

<sup>906</sup> Vgl. Brahimi, a.a.O., Para 110-111, 119, 126 (e).

<sup>907</sup> Vgl. Report of the Secretary General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations, 20.10.2000, A/55/502, Para 40,

unter: [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/docs/55\\_502e.pdf](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/55_502e.pdf) (Stand: 23.03.2004).

<sup>908</sup> Vgl. ebd..

Durchführung und Beendigung einer Mission einbezogen und insbesondere auch vom SR beratend herangezogen werden. Zahlreiche Länder haben dies gefordert und berufen sich dabei auf Art. 44<sup>909</sup> UN-Charta.<sup>910</sup> Eine stärkere Einbindung der Truppen stellenden Staaten könnte zum einen ihre Bereitschaft, Truppen und Ausrüstungsmaterial für peace-keeping Missionen zu gewähren, erhöhen, zum anderen die Effizienz der getroffenen Maßnahmen stärken.

Obwohl einige konzeptionelle Erneuerungen im Bereich der peace-keeping Operationen, wie die Einrichtung der *Training Unit* und der *UN-Logistic Base*, bereits gelungen sind, steht eine umfassende Revision vor allem bei den zunehmend an Bedeutung gewinnenden Missionen der 4. Generation noch aus.<sup>911</sup> Neben einem großen und gut ausgebildeten Fachpersonal für den administrativen Bereich und die Rechtspflege bedarf es der Schaffung von Strafgesetzen, die bis zum Aufbau neuer Justizbehörden angewandt werden können. Um die Erfolgsaussichten von Missionen der 4. Generation zu erhöhen, ist ferner die Verbesserung von Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogrammen notwendig.<sup>912</sup> Offen ist bislang auch die Frage, ob der SR das Monopol über peace-keeping Missionen haben sollte oder ob auch ohne eindeutiges Mandat des SR Blauhelme in akute Krisengebiete entsandt werden können.<sup>913</sup>

Eine wichtige Stärkung für das UN-SKS im Allgemeinen und peace-keeping Missionen im Besonderen wäre, die geforderte Unparteilichkeit der Blauhelme mehr auf die Prinzipien der UN-Charta und des betreffenden Mandats auszurichten als auf eine formale Äquidistanz gegenüber den Konfliktparteien. Dies würde die weltweite Akzeptanz der 1988 bereits mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichneten Blauhelme fördern, die eine wichtige Voraussetzung für eine auf Kooperation beruhende Arbeitsweise des UN-Personals im Zielland ist. Ein weiterer Beitrag in diese Richtung ist der effektive Schutz der Zivilbevölkerung vor gewaltsamen Übergriffen der Konfliktparteien

<sup>909</sup> Art. 44 UN-Charta besagt: „Hat der Sicherheitsrat die Anwendung von Gewalt beschlossen, so lädt er ein in ihm nicht vertretenes Mitglied, bevor er es zur Stellung von Streitkräften auf Grund der nach Art. 43 übernommenen Verpflichtungen auffordert, auf dessen Wunsch ein, and seinen Beschlüssen über den Einsatz von Kontingenten der Streitkräfte dieses Mitglieds teilzunehmen.“

<sup>910</sup> Vgl. Conference Room Paper by the Bureau of the Working Group, Para 30; Paper by the Chairman of the Open-Ended Working Group, Para 9 (h), (i)

<sup>911</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 136-137.

<sup>912</sup> Vgl. Brahimi, a.a.O., Para 47 (c), 83.

<sup>913</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 284.

durch Blauhelme.<sup>914</sup>

Eine konsequente Umsetzung vor allem der im Brahimi-Bericht enthaltenen Empfehlungen würde die Funktionalität des Instruments der peace-keeping Missionen wesentlich verbessern.<sup>915</sup> Allerdings werden die Empfehlungen abstrakt bleiben, so lange die Mitgliedstaaten nicht den gemeinsamen Willen aufbringen, die Vorschläge umzusetzen.

## 4. Institutionelle Reformen

### 4.1 Der Sicherheitsrat

#### 4.1.1 Zusammensetzung

Für die Leistungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der UN ist die Zusammensetzung und Kompetenz ihrer Organe von unmittelbarer Bedeutung.<sup>916</sup> Eine zentrale Rolle in der Frage, wie das UN-SKS in Zukunft gestärkt werden kann, kommt der Reform des SR zu, die seit Jahren ein viel diskutiertes Thema ist. Während des Irak-Konflikts hat sich herausgestellt, dass vor allem eine Modifikation des Vetorechts erforderlich ist. Aber auch die Zusammensetzung des Rates, die zu sehr die Machtverhältnisse am Ende des Zweiten Weltkrieges widerspiegelt, bedarf einer Veränderung, damit der SR weiterhin einen von allen Mitgliedstaaten akzeptierten Anspruch auf die Befolgung seiner Beschlüsse erheben kann.<sup>917</sup>

Zahlreiche Staaten fordern, dass der SR demokratischer, berechenbarer und offener werden muss und weniger als geopolitisches Instrument einer Hand voll mächtiger Staaten funktionieren darf. Eine ausgewogene Repräsentanz aller Weltregionen auch im Kreis der Ständigen Mitglieder ist daher erforderlich. Vorschläge über entsprechende Reformansätze sind im November 1992 von der GV mit Resolution 47/62 und der Gründung der *Open-Ended Working Group on the Security Council* eingeleitet worden. Bislang konnte keine Einigkeit über einen der neuen Reformvorschläge erreicht werden. Am nächsten kam diesem Ziel der 1997 vorgelegte Resolutionsentwurf von

<sup>914</sup> Vgl. Brahimi, a.a.O., Para 50.

<sup>915</sup> Vgl. Opitz, Das System der Vereinten Nationen, S. 69.

<sup>916</sup> Vgl. Graefrath, Gratwanderung des Sicherheitsrates, S. 45.

<sup>917</sup> Vgl. Opitz, Zwischen Kollektiver Sicherheit und Humanitärer Intervention, S. 294; Paul, James A.: Security Council Reform: Arguments about the Future of the United Nations System, unter: <http://www.globalpolicy.org/security/pubs/secref.htm> (Stand: 23.03.2004).

Botschafter Razali, damals Präsident der Working Group.<sup>918</sup>

Dieser Vorschlag sieht die Aufstockung des SR auf 24 Mitglieder vor. Zu diesem Zweck wird die Schaffung von fünf zusätzlichen Ständigen Sitzen und vier zusätzlichen nichtständigen Sitzen angeregt, die nach folgender regionaler Verteilung besetzt werden sollen: je ein ständiger Sitz und ein nichtständiger Sitz für die Entwicklungsländer aus Afrika und Asien, je einer für die Entwicklungsländer aus Lateinamerika und der Karibik sowie zwei Ständige Sitze für die Industriestaaten. Für die neuen Ständigen Mitglieder ist kein Vetorecht vorgesehen. Ein Beschluss soll nach diesem Konzept mit 15 Stimmen gefasst werden können.<sup>919</sup>

Die Schwierigkeiten, selbst einen solchen Reformvorschlag mit grundsätzlich positiver Resonanz umzusetzen, sind nicht nur in der widerstrebenden Haltung der Ständigen Mitglieder, Vorrechte zu teilen oder abzugeben, begründet. Bedenken bestehen auch hinsichtlich der Effektivität der Arbeitsweise und der Handlungsfähigkeit des Zentrums des UN-SKS. Ein auf 20 oder mehr Mitglieder aufgestockter Rat kann kaum noch das in Art. 24 Abs. 1 UN-Charta geforderte „schnelle und wirksame Handeln“ der UN gewährleisten.<sup>920</sup>

Eine Erweiterung des Rats mit mehreren Staaten ohne Vetorecht – unabhängig davon, ob sie nun einen Ständigen Sitz haben oder nicht –, birgt ein weiteres Problem: Das Stimmgewicht der nichtständigen Mitglieder gegenüber den Mitgliedern mit Vetorecht wird dadurch geschwächt. Vor seiner ersten Erweiterung brachten fünf nichtständige Mitglieder das gleiche Vetorecht gegen einen Mehrheitsbeschluss des SR auf wie jedes einzelne Ständige Mitglied, jetzt braucht es die Einigkeit von sieben nichtständigen Mitgliedstaaten.<sup>921</sup> Jedoch ist die Einführung zusätzlicher mit Vetorecht ausgestatteter Mitgliedschaften keine Alternative, da die Handlungsfähigkeit der UN damit noch stärker bedroht wäre als in der Vergangenheit.<sup>922</sup>

---

<sup>918</sup> Vgl. Deutsches Auswärtiges Amt: Das Wichtigste in Kürze – Factsheet. Deutschland im Sicherheitsrat, unter:

[http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/vereinte\\_nationen/d\\_im\\_sicherheitsrat/factsheet\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/vereinte_nationen/d_im_sicherheitsrat/factsheet_html) (Stand: 23.03.2004).

<sup>919</sup> Vgl. Paper by the Chairman of the Open-Ended Working Group, Para 1, 4 (b), 6 (b).

<sup>920</sup> Vgl. Opitz, Zwischen kollektiver Sicherheit und Humanitärer Intervention, S. 294.

<sup>921</sup> Vgl. Graefrath, Gratwanderung des Sicherheitsrates, S. 49-50.

<sup>922</sup> Vgl. Opitz, Zwischen kollektiver Sicherheit und Humanitärer Intervention, S. 294-295.

Vorschläge, weitere Ständige Sitz für die unterschiedlichen Regionalgruppen einzurichten, wie dies das Razali-Papier vorsieht, scheiterten in der Praxis bislang auch an einem machtpolitischen Hindernis. Es gibt zu viele konkurrierende Kandidaten:

„Nigeria, Brazil and India, would like to become Permanent Members, and they have campaigned actively for seats. But their regional rivals are staunchly opposed. Egypt and South Africa wonder about Nigeria’s special qualifications, while Argentina and Mexico, Indonesia and Pakistan question the choice of Brazil and India.“<sup>923</sup>

Wahrscheinlicher erscheint daher eine Zustimmung der erforderlichen Staatenmehrheit für den bewährten, jedoch wenig innovativen Plan, nur die Zahl der nichtständigen Mitglieder zu erhöhen. Dies würde keinen Staat privilegieren und die P5 nicht in ihren Vorrechten berühren. Als völlig illusorisch hingegen ist der Vorschlag zu bezeichnen, einige Ständige Mitglieder zu ersetzen. Auch Überlegungen, einen Sitz der *Europäischen Union* (EU) anstelle der Sitze Großbritanniens und Frankreichs zu schaffen, sind nicht realistisch. Dies würde einen Grad an Einigkeit über die Sicherheits- und Außenpolitik bei den Staaten der EU voraussetzen, der derzeit nicht gegeben ist.<sup>924</sup>

Auf zu viel Widerstand stößt ebenfalls der von den USA, Großbritannien und Frankreich favorisierte Vorschlag, den neben der USA größten Beitragszahlern der UN, Japan und Deutschland, einen Ständigen Sitz zu gewähren. Der indische Botschafter Mohammad Hamid Ansari machte deutlich, dass “the corporate model, in which equity [i.e. shareholding] determines voting power, should not be applied”<sup>925</sup>, da es im Widerspruch zum UN-Prinzip der souveränen Gleichheit aller Mitglieder steht.

Zweifellos wird es sehr schwierig sein, einen Konsens in der Frage der SR-Reform zu finden – zumal die fünf Vetomächte nicht bereit sind, ihren privilegierten Status trotz der veränderten weltpolitischen Lage seit 1945 aufzugeben.<sup>926</sup> Die Aufstockung des SR ist Chance und Gefahr zugleich. Eine Chance, da durch eine größere Repräsentanz der Mitgliedstaaten den Entscheidungen des SR mehr Autorität und Akzeptanz verliehen werden könnte.

---

<sup>923</sup> Paul, a.a.O..

<sup>924</sup> Vgl. Graefrath, Gratwanderung des Sicherheitsrates, S. 48-49.

<sup>925</sup> Mohammad Hamid Ansari, zitiert nach Paul, a.a.O..

<sup>926</sup> Vgl. Alan Boyd: India, Japan still Shooting for Security Council, in: Asia Times vom 26.02.2004.

Eine Gefahr, da ein Konsens noch schwieriger zu erzielen sein wird. Soll die Entscheidungshoheit des UN-SR über Fragen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in Zukunft von allen Mitgliedern anerkannt und das UN-SKS in seiner Funktionsfähigkeit gestärkt werden, müssen sich die Mitgliedstaaten dieser Herausforderung stellen – wie es die EU derzeit mit der Erweiterung um 10 Mitgliedstaaten tut.

Abzuwarten bleiben die Ergebnisse des von Annan eingerichteten Beratergremiums „blue ribbon panel“, das einen wichtigen Anstoß auch zur SR-Reform geben soll. Die Kommission wird ihre Vorschläge im Herbst 2004 vorlegen.<sup>927</sup>

#### 4.1.2 Öffnung und Transparenz

Eine Möglichkeit, dem demokratischen Gedanken der UN-Charta Wirkung zu verleihen, besteht in der Einbindung der Mitgliedstaaten in die Entscheidungen des SR. Dies kann durch die Einrichtung eines Konsultativausschusses der GV beim SR geschehen. Die Mitglieder des Gremiums sollten vom SR vor der Beschlussfassung von Entscheidungen aufgrund Kapitel VII gehört werden.<sup>928</sup>

Eine andere Möglichkeit ist, allen Mitgliedstaaten das Recht zu geben, eine Zusammenkunft des SR zu fordern und diesen im Falle einer Krise mit der Untersuchung der Frage zu beauftragen, ob die jeweilige Situation Weltfrieden und internationale Sicherheit bedroht.<sup>929</sup> Auf diese Weise könnte einer Selektivität der im SR behandelten Themen und der damit verbundenen Gefahr der Schaffung von Doppelstandards, die die Rechtmäßigkeit von SR-Entscheidungen in Frage stellen<sup>930</sup>, vorgebeugt werden.

Bei konkreten Entscheidungsprozessen sollte zudem das in Art. 31 und 32 UN-Charta festgeschriebene Recht der Staaten, deren Belange von SR-Entscheidungen berührt werden, an den informellen Beratungen des Gremiums teilzunehmen, stärker zur Anwendung kommen. Mit Blick auf eine effektivere Umsetzung von friedlichen Zwangsmaßnahmen wird zudem gefordert, ein Verfahren zu entwickeln, nach dem betroffene Staaten und Organisationen die

<sup>927</sup> Vgl. Deutsches Auswärtiges Amt, Factsheet.

<sup>928</sup> Vgl. Graefrath, Gratwanderung des Sicherheitsrates, S. 50-51.

<sup>929</sup> Vgl. Conference Room Paper by the Bureau of the Working Group, Para 41.

<sup>930</sup> Vgl. Ferdowsi, Mir A.: Internationale Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts: Die Herausforderungen und Hindernisse einer stabilen Sicherheits- und Friedensordnung, in: ders. (Hrsg.): Internationale Politik im 21. Jahrhundert, München 2002, S. 16.

Gelegenheit haben, ihre Sicht während der Sitzungen der Sanktionskomitees darzulegen.<sup>931</sup>

Großer Reformbedarf besteht auch hinsichtlich der von vielen Mitgliedstaaten eingeforderten Transparenz des Rates. Notwendig wäre hier zunächst die vollständige und effektive Implementierung der SR-Erklärung vom 16. Dezember 1994, in der sich der Rat selbst für mehr offene Sitzungen, vor allem in der frühen Phase seiner Beratungen zu einem Thema, ausspricht. Zudem sollten öffentliche Sitzungen auch abgehalten werden, wenn Sondergesandte des GS oder Repräsentanten von UN-Organen dem SR Bericht erstatten.<sup>932</sup>

Um mehr Klarheit über die Tätigkeiten des SR zu erhalten, ist die Berichterstattungspflicht des Rates sicher zu stellen. Die Vorschläge zu entsprechenden Maßnahmen reichen von monatlichen Konsultationen zwischen dem Präsidenten des SR und dem Präsidenten der GV, zusammen mit den Vorsitzenden der Hauptkomitees der GV und Mitgliedern des SR, bis hin zur regelmäßigen Unterrichtung der Mitgliedstaaten über die informellen Beratungen des SR durch den jeweiligen Präsidenten des Rats.<sup>933</sup>

Damit die UN-Mitglieder stets über den Stand der Beratungen im SR auf dem Laufenden sind, sollten Resolutionsentwürfe so schnell wie möglich zur Verfügung stehen, spätestens wenn sie als Diskussionsgrundlage für die informellen Beratungen des SR herangezogen werden. Falls die Entwürfe nicht verteilt werden können, wird der Präsident des Rates aufgefordert, die Mitgliedstaaten zumindest von der Existenz der Entwürfe informieren.<sup>934</sup>

Die Vorschläge, die im Wesentlichen dem Razali-Papier und einem Bericht der Working Group aus dem Jahr 1997 entnommen sind, stellen einen wichtigen Beitrag für einen größeren Pluralismus in der UNO bei wichtigen Entscheidungen dar und sollten daher in vollem Umfang in das UN-System implementiert werden.

## 4.2 Das Sekretariat

Für ein funktionsfähiges UN-SKS ist ein starker administrativer Unterbau, der die effektive Umsetzung der SR-Entschlüsse gewährleistet, von elementarer

<sup>931</sup> Vgl. Paper by the Chairman of the Open-Ended Working Group, Para 9 (f), (i).

<sup>932</sup> Vgl. ebd., Para 9 (a); Conference Room Paper by the Bureau of the Working Group, Para 14 (iii).

<sup>933</sup> Vgl. Paper by the Chairman of the Open-Ended Working Group, Para 9 (b), (d)

<sup>934</sup> Vgl. Conference Room Paper by the Bureau of the Working Group, Para 26 (ii).

Bedeutung. Dem Sekretariat muss daher eine zentrale Rolle bei der Planung und Durchführung von nicht-militärischen und militärischen Maßnahmen der UN zukommen. Im Zuge des II. Golfkriegs, in dem das Sekretariat nur eine Außenseiterrolle spielte, wurde die Überwachung vor allem militärischer Zwangsmaßnahmen Gegenstand hitziger Diskussionen.

Viele Reformvorschläge beziehen sich auf die Stärkung der Position des GS.<sup>935</sup> Dieser sollte nicht zum Spielball der Mitgliedstaaten werden, wie Dirk Rothenberg, Legationsrat in der politischen Abteilung der Vertretung Deutschlands bei den UN, kritisierte.<sup>936</sup> So könnte der GS eine größere Unabhängigkeit erhalten, wenn er nur einmalig, dafür auf sieben Jahre gewählt werden würde, und nicht mehr wie bisher zwei Mal für fünf Jahre. Auf diese Weise würden Rücksichtnahmen in Bezug auf eine angestrebte Wiederwahl entfallen.<sup>937</sup>

Um den GS hinsichtlich seiner Handlungsfähigkeit zu stärken, sollte ihm die Charta, die sich derzeit auf seine Funktion als „höchster Verwaltungsbeamter der Organisation“<sup>938</sup> beschränkt, eine stärkere Verantwortung innerhalb des Gesamtsystems zuweisen. Eine bereits bestehende Möglichkeit, größere Mitsprache zu erlangen, ist die vermehrte Nutzung des Art. 99 UN-Charta, der den GS berechtigt, den SR auf Themen hinweisen, die seiner Ansicht nach den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen.<sup>939</sup> Darüber hinaus sollte ihm von den Mitgliedstaaten die Befugnis erteilt werden, gegebenenfalls auch ohne vorherige Zustimmung des SR Initiativen zu ergreifen, wenn eine internationale Krise dies erfordert.<sup>940</sup>

Die Voraussetzung dafür ist allerdings, dass das Sekretariat stets mit den aktuellsten Informationen versorgt wird. Zu diesem Zweck sollte eine Abteilung in der Art des ehe-maligen *Office for Research and Collection of Information* innerhalb des Sekretariats geschaffen werden, in die laufend Informationen, unter anderem von NGOs und Mitgliedstaaten, eingehen. Sie muss zudem in Lage sein, gerade die von den Regierungen zur Verfügung gestellten Daten

<sup>935</sup> Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden, a.a.O., S. 23.

<sup>936</sup> Anm.: Mit Dirk Rothenberg wurde im März 2002 ein längeres Interview zu dieser Frage geführt.

<sup>937</sup> Vgl. Dicke, Klaus: Reformen des Sekretariats und die veränderte Rolle des Generalsekretärs, in: Hüfner, a.a.O., S. 227, 238-239.

<sup>938</sup> UN-Charta, Art. 97.

<sup>939</sup> Vgl. Weiss/Forsythe/Coate, a.a.O., S. 128.

<sup>940</sup> Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden, a.a.O., S. 65-66.

eigenständig zu interpretieren, um eine möglichst objektive Bewertung der Situationen in aller Welt vornehmen zu können.<sup>941</sup>

In diese Richtung geht die von Brahimi vorgeschlagene Einrichtung eines professionellen Informationssystems, das das *Executive Committee for Peace and Security* (ECPS) im UN-Sekretariat und den GS über Krisensituationen informieren und zur Bereitstellung von adäquaten Strategien vor allem für peace-keeping Missionen die notwendigen Informationen liefern soll. Ziel des Sekretariats mit dem Namen *ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat* (EISAS) ist somit, das ECPS und die in ihm vertretenen Departments zu vorausschauendem und langfristigem strategischem Handeln zu befähigen. Das EISAS sollte im Januar 2001 mit rund 30 Fachkräften seine Arbeit aufnehmen. Der Plan scheiterte allerdings an fehlenden finanziellen Mitteln und politischen Widerständen.<sup>942</sup> Es sollte auch im Interesse der Mitgliedstaaten sein, diese so schnell wie möglich zu beseitigen, um peace-keeping Missionen bei der Planung für den jeweiligen Einsatz so zu gestalten, dass sie den Anforderungen entsprechend bestens ausgerüstet sind. Dadurch würde sich die Wahrscheinlichkeit, dass nachträgliche Anpassungsmaßnahmen vorgenommen werden müssen, verringern. Die Arbeit von EISAS könnte auf diese Weise sogar dazu beitragen, die Kosten für peace-keeping Missionen zu senken.

Um die eingeforderte starke Rolle des Sekretariats bei der Planung und Durchführung von UN-Maßnahmen der Friedenssicherung zu gewährleisten, bedarf es nicht nur eines besseren Informationsnetzes, sondern auch einer Behebung der Defizite innerhalb des im Sekretariat angesiedelten DPKO. Den Willen zu Reformen hat die UN-Administration bereits unter Beweis gestellt. In den vergangenen Jahren wurde die Abteilung für peace-keeping Missionen neu strukturiert und personell verstärkt, so dass sie den umfassenden Anforderungen nun einigermaßen gerecht werden kann. Zudem konnten die Planungsvorgänge durch eine verstärkte Kooperation mit anderen Hauptabteilungen des Sekretariats gestrafft werden. Auch wurde eine *Lessons-Learned-Unit* geschaffen, um aus Missionen Lehren zu ziehen und diese in

---

<sup>941</sup> Vgl. Weiss/Forsythe/Coate, a.a.O., S. 128.

<sup>942</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 179-180.

Empfehlungen für künftige Missionen umzusetzen.<sup>943</sup>

Die auf diese Weise effektiver gestalteten Abteilungen müssen jedoch die Möglichkeit haben, auch über eigene finanzielle Mittel zu verfügen. Peace-keeping Missionen, die bislang durch ein je eigenes Budget, das von den Mitgliedstaaten im Umlageverfahren aufgebracht werden muss, finanziert werden, dürfen nicht durch das Fehlen der notwendigen Gelder verzögert werden. Die Abhängigkeit der Finanzierung von peace-keeping Missionen von potenten Mitgliedstaaten, könnte verringert werden, wenn das DPKO und andere Institutionen, die im Bereich der Friedenseinsätze tätig sind, über das reguläre Budget der UN finanziert werden. Auf diese Weise könnte beispielsweise geeignetes Führungspersonal eingestellt werden, an dem es der UNO derzeit mangelt.<sup>944</sup>

Für den Fall, dass eine reguläre Finanzierung über den UN-Etat aufgrund des chronisch defizitären Haushalts der UN nicht möglich ist, gibt es aber auch andere Möglichkeiten, den Blauhelmen aus der finanziellen Krise zu helfen, die allerdings eine höhere Kooperation der Mitgliedstaaten erfordert. So könnten letztere für die Bereitstellung der notwendigen Gelder Mittel festlegen, die vom Sekretariat nach Bedarf in Anspruch genommen werden. Eine andere Idee besteht in der Schaffung einer zweckgebundenen Sonderrücklage für friedensschaffende und friedenserhaltende Maßnahmen, an die alle Mitgliedsländer nach einem von der GV festzulegenden Schlüssel Pflichtbeiträge entrichten.<sup>945</sup>

Eine Maßnahme, die finanzielle Situation der UNO in allen Bereichen zu verbessern, wäre die Einführung einer so genannten „Tobin Tax“, die eine Besteuerung internationaler Finanztransaktionen von 0,1 Prozent vorsieht. Da über eine Billion US-Dollar jeden Tag transferiert werden, würde die Summe ausreichen, um die UNO selbst wie auch all ihre Spezialorgane zu finanzieren.<sup>946</sup>

Eine bessere Finanzierung der UN würde es auch ermöglichen, dem Sekretariat weitere wichtige Aufgaben im Rahmen der kollektiven Sicherheit zu

---

<sup>943</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 134.

<sup>944</sup> Vgl. Brahimi, a.a.O., Para 193, Executive Summary.

<sup>945</sup> Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden, a.a.O., S. 26.

<sup>946</sup> Vgl. Paul, a.a.O..

übertragen. Mit Blick auf die oft ineffektiven Sanktionsausschüsse des SR sollte der UN-Verwaltung eine zentrale Rolle bei der Kontrolle und Durchführung nicht-militärischer Zwangsmaßnahmen zukommen. Boutros-Ghali forderte daher 1995 in seiner *Ergänzung zur Agenda für den Frieden* die Schaffung einer Einrichtung für friedliche Zwangsmaßnahmen im Sekretariat, die fünf Funktionen erfüllen soll: Erstens sind auf Ersuchen des SR und noch vor der Verhängung von Sanktionen deren mögliche Auswirkungen auf das Zielland sowie auf Drittländer abzuschätzen. Zweitens muss die Sanktionsanwendung überwacht werden. Drittens sind die Auswirkungen der Sanktionen zu evaluieren, um dem SR eine Feinjustierung der Zwangsmaßnahmen zu ermöglichen. Viertens ist die Lieferung von humanitären Hilfsgütern für besonders anfällige Gruppen wie Frauen und Kinder sicher zu stellen. Und fünftens gilt es, Wege zu finden, um Mitgliedstaaten, die unter Kollateralschäden zu leiden haben, Beistand zu leisten, sowie Kriterien zu entwickeln, nach denen gemäß Art. 50 UN-Charta vorgebrachte Schadensersatzansprüche bewertet werden können. Die Mitarbeiter der Einrichtung sollten zudem befugt sein, das im gesamten System der UNO vorhandene Fachwissen, insbesondere das der Bretton-Woods-Institutionen, in Anspruch zu nehmen.<sup>947</sup>

Die Arbeit der zentral koordinierten Abteilung müsste in einem begründeten Maß transparent sein. Für die Mitarbeiter sollten klar definierte Verpflichtungen hinsichtlich der Beratung und Unterrichtung der Mitgliedstaaten bestehen und regelmäßige Berichte veröffentlicht werden. Langfristig müsste dieses Organ Standards und Praktiken für sich selbst, für Staaten und für UN-Mitarbeiter entwickeln.<sup>948</sup>

Eine derartige supranationale Sanktionsbehörde hätte den Vorteil, dass sie mit größerer Kompetenz und Effizienz als die Sanktionsausschüsse ein bestimmtes Sanktionsregime gegenüber einem internationalen Rechtsbrecher unter voller Wahrung der humanitären Anliegen und der Rechtssicherheit aller Betroffenen durchsetzen könnte.<sup>949</sup> Die Chance, dass die friedlichen Zwangsmaßnahmen

---

<sup>947</sup> Vgl. Boutros-Ghali, a.a.O., Para 75, 76.

<sup>948</sup> Vgl. Conlon, Paul: *United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994*, Ardsley 2000, S. 172; Kulesa, a.a.O., S. 35.

<sup>949</sup> Vgl. Kaul, Hans-Peter: *Die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrates. Ein Einblick in Arbeitsweise und Verfahren*, in: Vereinte Nationen Bd. 44 Heft 3 (1996), S. 103.

ihre erzielte Wirkung erreichen, wäre wesentlich größer. Auch könnte die Abteilung zur Klärung der Grenzen der Autorität des SR sowie der Beschränkungen des nationalen Ermessens bei der Implementierung beitragen.<sup>950</sup>

Abschließend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass bei der Schaffung neuer institutioneller Einrichtungen mit Zurückhaltung vorgegangen werden muss, damit die in der UNO zu beobachtende inflationäre Organisationsentwicklung nicht zur Dysfunktionalität des Systems führt.<sup>951</sup>

### 4.3 Der Internationale Gerichtshof

Mit Blick auf die schweren Konsequenzen, die Entscheidungen des SR für ein Land haben können, ist als Schwäche des UN-SKS anzusehen, dass nach dem System der Charta kein Organ existiert, das die völkerrechtliche Legitimität der Resolutionen kontrollieren kann. Der IGH ist zwar das Hauptorgan der Rechtsprechung der UN, hat jedoch keine generelle Befugnis, Beschlüsse des SR oder anderer UN-Organe auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen.<sup>952</sup> Der legislativen Tätigkeit, die der SR mittlerweile für sich im Rahmen des Kapitel VII beansprucht, müssen jedoch Grenzen gesetzt werden, sollen die Mitglieder der UNO nicht zu Erfüllungsgehilfen unter Umständen willkürlicher Entscheidungen des SR degradiert werden.

Eine Aufwertung des IGH zu einer Art „Verfassungsgericht“, das für den SR bindende Entscheidung fällt, wäre daher durch eine entsprechende Änderung der UN-Charta wünschenswert<sup>953</sup>, ist jedoch unrealistisch. Weniger radikal ist der Vorschlag, den IGH stärker in das UN-System einzubeziehen.<sup>954</sup> Der SR sollte zu diesem Zweck größeren Gebrauch von Art. 96 Abs. 1 machen, nach dem er über jede Rechtsfrage ein Gutachten beim IGH einfordern kann.<sup>955</sup> Darüber hinaus sollte auch der GS von der GV dazu autorisiert werden, die Meinung des Gerichtshofs einzuholen.

Der IGH könnte durch die Entwicklung rechtlicher Standards einen entscheidenden Beitrag zur Kohärenz der SR-Entscheidungen leisten. Daher

<sup>950</sup> Vgl. Conlon, a.a.O., S. 175.

<sup>951</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 260.

<sup>952</sup> Vgl. Graefrath, Gratwanderung des Sicherheitsrates, S. 47.

<sup>953</sup> Vgl. ebd., S. 47.

<sup>954</sup> Vgl. Paul, a.a.O..

<sup>955</sup> Vgl. Paper by the Chairman of the Open-Ended Working Group, Para 9 (q).

sollte der SR den IGH umgehend damit beauftragen, um für die Zukunft zu gewährleisten, dass seine Entscheidungen im Einklang mit dem Völkerrecht stehen. Die aufgestellten Standards könnten als Leitfaden in der Frage dienen, welche Tatbestände eine Bedrohung des Friedens nach Art. 39 darstellen und damit ein Vorgehen des SR erlauben, sowie zur Klärung der Reichweite des Selbstverteidigungsrechts dienen. Sie sollten auch konkrete Handlungsoptionen umfassen, die politisch und rechtlich akzeptabel sind. Um die Herrschaft des Rechts im UN-SKS zu fördern, wird desweiteren die Errichtung einer „Kammer der Charta“ vorgeschlagen. Diese selbständige Abteilung des IGH sollte neben der Interpretation der UN-Charta auch das Verhalten des SR und seine Entscheidungen untersuchen können.<sup>956</sup> Legitimitätsfördernd ist in diesem Zusammenhang die relative Unabhängigkeit der IGH-Richter, bei deren Wahl die Ständigen Mitglieder kein Vetorecht haben. Von einer Unparteilichkeit seiner Urteile, Anregungen und Meinungen kann daher ausgegangen werden.

Eine stärkere rechtliche Selbstbindung des SR durch die Einbindung des IGH in seine Entscheidungsprozesse könnte die universelle Akzeptanz des Gremiums und seiner Beschlüsse wesentlich erhöhen. Eingeräumt werden muss jedoch, dass der IGH dann schneller als bisher arbeiten müsste.<sup>957</sup>

---

<sup>956</sup> Vgl. Paul, a.a.O..

<sup>957</sup> Vgl. Weiss/Forsythe/Coate, a.a.O., S. 129.

# Arbeitspapiere

zu Problemen  
der Internationalen Politik  
und der Entwicklungsländerforschung

---



## VI. Resümee und Ausblick

Das UN-SKS stellt hohe Anforderungen an seine Mitglieder. Alle müssen bereit sein, die Institutionen und die Prinzipien des Systems, allen voran das Gewaltverbot, anzuerkennen und Souveränitätsrechte im Bereich ihrer Sicherheitspolitik abzutreten. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Staaten nur nach den katastrophalen Weltkriegen bereit waren, ihre nationalen Sicherheitsinteressen zugunsten einer universellen kollektiven Sicherheit zurückzustellen. Doch auch das Konzept eines SKS basiert auf der realistischen Sichtweise der fortbestehenden zwischenstaatlichen Unsicherheit und des permanenten Sicherheitsdilemmas. Gerade in Zeiten des relativen Friedens bleibt es letztlich eine schlüssige Antwort auf die Frage schuldig, warum Staaten ihr gegenseitiges Misstrauen und die daraus resultierende Notwendigkeit der eigenständigen Sicherheitsvorsorge überwinden sollen.<sup>958</sup>

Was also, wenn ein Mitglied diese Frage negativ beantwortet? Kann das UN-SKS Staaten effektiv begegnen, die sich nicht an völkerrechtliche Normen halten? Die Darstellung der in dieser Arbeit untersuchten Schwächen des UN-SKS macht deutlich, dass das System nicht immer in der Lage ist, auf Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit schnell und mit adäquaten Maßnahmen zu reagieren. Pessimisten sehen im Scheitern der UNO, den III. Golfkrieg zu verhindern, bereits ihren Niedergang. Das Wilson'sche Modell einer juristischen Weltordnung gleicher Staaten, das die Bündnispolitik überwinden sollte, sei auch in seinem zweiten Anlauf gescheitert.<sup>959</sup>

Der Irak-Konflikt hat gezeigt, dass das traditionelle Konzept des Gleichgewichts der Mächte und eine damit einhergehende Großmachtspolitik noch sehr lebendig

---

<sup>958</sup> Vgl. Gareis/Varwick, a.a.O., S. 69.

<sup>959</sup> Vgl. Paech, Die Rolle der UNO im Irak-Konflikt, S. 42-43.

---

sind. Zum UN-SKS jedoch steht sie in eklatantem Widerspruch. Daraus entstehende Probleme können künftig nur überwunden werden, wenn die großen und mächtigen Staaten, allen voran die einzige Supermacht USA, ihre Pflicht zu einer Politik „im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen“ (Art. 24 Abs. 2) erfüllen und sich der Tatsache bewusst sind, dass eine massive Schwächung oder gar Zerstörung der UNO auch nicht in ihrem eigenen nationalen Interesse liegen kann.<sup>960</sup>

Denn auch sie sind auf die Hilfe der Staatengemeinschaft angewiesen. Dies zeigt sich derzeit beim Wiederaufbau des Irak, mit dem die USA überfordert scheinen. Auch ein Jahr nach Beendigung des III. Golfkrieges und trotz der Ergreifung Husseins ist es ihnen nicht gelungen, die Sicherheit im Land zu gewährleisten. Die jüngste Serie verheerender Anschläge im Irak im März dieses Jahres hat dies deutlich gezeigt.<sup>961</sup> In den Resolutionen 1500 und 1511 versuchte der SR, die UNO in den Wiederaufbau einzubeziehen. Die Organisation befindet sich hier jedoch in einem Zwiespalt: Von mehreren Seiten war die Kritik zu vernehmen, dass vor allem durch die Anerkennung der Besatzungsmächte in der Präambel der Resolution 1483 dem III. Golfkrieg eine Art nachträgliches Mandat gegeben wurde. Wird die UNO aber nicht eingebunden, stellt dies ihre Existenzberechtigung als friedensschaffende und friedenserhaltende Institution ernsthaft in Frage. Eine stärkere Rolle der UNO im Nachkriegsirak ist daher trotz berechtigter Bedenken mehr als wünschenswert. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die Teilung der Lasten und die Begrenzung US-amerikanischer weltweiter Vorherrschaft.

Um effektiv zum Wiederaufbau des Irak beitragen zu können, muss der SR den UN aber weitreichendere Kompetenzen geben. Bisher hat die UNO lediglich eine unterstützende Funktion gerade bei der wichtigen Aufgabe der Bildung eines neuen, demokratischen und tragfähigen politischen Systems.<sup>962</sup> Um zumindest ein Forum für eine gewisse Einflussnahme auf den politischen Prozess zu haben, bildete GS Annan eine Kontaktgruppe, die sich aus

<sup>960</sup> Vgl. Arnold, a.a.O., S. 185-186.

<sup>961</sup> Vgl. SZ: Bush: Keine Schwäche gegenüber Terroristen, Süddeutsche Zeitung vom 19.03.2004.

<sup>962</sup> Anm.: S/RES/1511 (2003) besagt in OP 11: "Requests the Secretary-General to ensure that the resources of the United Nations and associated organizations are available, if requested by the Iraqi Governing Council and (...) to assist in furtherance of the programme provided by the Governing Council in paragraph 7 (...)".

Wolfrum ist der Ansicht, dass die UNO in den Wiederaufbau des Nachkriegssystems gar nicht involviert ist. Der Einfluss, den ihr Resolution 1511 im Irak zugesteht, sei marginal und in der Wirkung viel zu schwach.

Vertretern des Irak und dessen Nachbarstaaten sowie Ägypten, den Ständigen Mitgliedern des SR und fünf der insgesamt zehn gewählten Mitglieder, die 2004 noch im SR verbleiben, zusammensetzt. Mithilfe dieser Gruppe soll ein informeller Dialog initiiert und eine gemeinsame Grundlage für ein Vorgehen im Irak sondiert werden.<sup>963</sup> Zweifellos war dies ein wichtiger Schritt. Aber auch das UN-Personal muss wieder in den Irak zurückkehren. Die internationale Gemeinschaft, vor allem aber die USA und die derzeit im Irak Truppen stellenden Ländern, müssen dafür weiterhin alle Anstrengungen unternehmen, um die Sicherheitslage zu verbessern. Denn die Rückkehr des UN-Personals wird nach dem Willen Annans nicht erfolgen, so lange „(...) die Sicherheitslage dermaßen heikel [ist], dass ich es (...) nicht verantworten kann, meine Mitarbeiter wieder nach Bagdad zu schicken(...)“<sup>964</sup>.

Momentan lässt sich noch nicht vorhersehen, welche Auswirkungen vor allem die 3. Phase des Irak-Konflikts auf das UN-SKS haben wird. Dies hängt davon ab, wie die Hauptakteure des Systems den Nutzen der UNO für ihre eigene Sicherheit bewerten. Letztlich aber wird nur die dauerhafte Unterwerfung der nationalen Souveränität im sicherheitspolitischen Bereich unter den Kodex des Völkerrechts das friedliche Überleben aller Staaten garantieren. Einzelstaatliche militärische Maßnahmen sind daher außer im Fall der Selbstverteidigung keine Alternative zu einer kollektiv verantworteten militärischen Maßnahme, wenn das Kontroll- und Reaktionssystem des SR unterhalb der Schwelle der Gewaltanwendung ausgeschöpft ist. Allerdings darf das Völkerrecht nicht der Frage ausweichen, wie es auf Regime reagiert, von denen eine permanente Friedensgefährdung ausgeht und die sich zudem nur unter militärischem Druck internationalen Verpflichtungen beugen.<sup>965</sup> So lange eine vitale Staatenwelt existiert und Regierungen im Besitz von Massenvernichtungswaffen sind, kann Staaten nur schwer zugemutet werden, erst nach einem bewaffneten Angriff zu militärischen Maßnahmen zu greifen. Soll verhindert werden, dass sie im Alleingang die Initiative ergreifen, müssen entsprechende Vorkehrungen getroffen werden.

In dieser Hinsicht muss das Völkerrecht weiter entwickelt werden, vor allem hinsichtlich der Reichweite des Selbstverteidigungsrechts. Die grundlegende

---

<sup>963</sup> Vgl. Wiesbrock, a.a.O., S. 219.

<sup>964</sup> Annan, Eine wahrhaft heroische Arbeit, S. 117.

<sup>965</sup> Vgl. Wolfrum, Irak, S. 8; Roberts, a.a.O., S. 44.

Verpflichtung, auf einen nicht defensiven Einsatz militärischer Mittel zu verzichten, muss jedoch so weit wie möglich erhalten bleiben.<sup>966</sup> Zudem ist es unerlässlich, der UNO mehr Ressourcen im militärischen Bereich zur Verfügung zu stellen. Nur dann hat das UN-SKS die nötige Schlagkraft, um Bedrohungen entgegen wirken zu können. Da eine Durchsetzung militärischer Zwangsmaßnahmen durch eine UNO-Truppe wohl auch in Zukunft eine Illusion bleiben wird, müssen vor allem die Mitgliedstaaten, aber auch die UN-Administration ihre Bemühungen im Hinblick auf eine Verbesserung des Konzepts peace-keeping intensivieren. Peace-keeping-Missionen stellen derzeit das effektivste Alternativinstrument der kollektiven Sicherheit im Rahmen der UNO dar. Für die Funktionsfähigkeit des UN-SKS ist es von entscheidender Bedeutung, dass sie in der Charta festgeschrieben werden und generell ein robustes Mandat erhalten.

Das Charta-System ist flexibel genug, um auf neue Herausforderungen hinsichtlich der Sicherheit der Mitgliedstaaten reagieren zu können.<sup>967</sup> Jedoch kann Völkerrecht nur stark sein, wenn die Staaten dies auch wollen. In dieser Hinsicht bieten Ereignisse, die die Welt derart aufrütteln, wie es der III. Golfkrieg getan hat, sogar eine Chance für die UNO. Die Geschichte, vor allem die der UNO, hat gezeigt, dass nach kriegerischen Auseinandersetzungen mit hohen Verlusten die Bereitschaft der Staaten, zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens enger zusammenzuarbeiten, gestiegen ist.<sup>968</sup> Die Zeit scheint somit günstig, dass sich die Mitglieder der UN der Stärken eines funktionsfähigen SKS wieder bewusst werden und entsprechende Reformmaßnahmen forcieren, damit diese ihre Wirkung voll entfalten können.

Ein verantwortungsvoller Einsatz der SKS-Instrumente kann das Sicherheitsdilemma – das Kardinalproblem der internationalen Beziehungen – soweit reduzieren, wie es unter den Bedingungen einer Welt mit souveränen Staaten als Akteure überhaupt möglich ist. Verglichen mit anderen Sicherheitskonzepten wie dem Gleichgewicht der Mächte und dem Weltstaat ist kollektive Sicherheit die am wenigsten unzulängliche und realistischste Form der Sicherheitsgewährleistung. Nicht vergessen werden sollte auch, dass die

---

<sup>966</sup> Vgl. Falk, *Einer flog über das Völkerrecht*.

<sup>967</sup> Vgl. Falk, *Future for the UN Charter System*, S. 597.

<sup>968</sup> Vgl. Rosenau, James N.: *The Adaption of the United Nations to a Turbulent World*, in: Thakur, Ramesh (Hrsg.) *Past Imperfect, Future UNCertain*, London/New York 1998, S. 188.

UNO ein unverzichtbares Diskussionsforum ist und in der Lage, durch verbesserten Zugang zu Informationen und frühzeitige Erörterung Missverständnisse und Probleme im Keim zu ersticken. Hier können wie in keiner anderen existierenden Organisation gemeinsame Normen entwickelt und stabilisiert werden.<sup>969</sup>

Für die Zukunft gilt es, die Defizite, die das UN-SKS hinsichtlich seiner normativen Basis, seiner Instrumente und seiner Institutionen derzeit aufweist, so weit zu beseitigen, dass sein Leistungspotenzial voll ausgeschöpft werden kann.<sup>970</sup> Zur Förderung weltweiten Friedens und der Gewährleistung internationaler Sicherheit gibt es, wollen Menschen in Sicherheit leben, keine Alternative. Es ist es daher die Aufgabe der UN-Mitglieder und vor allem der Staaten, die einen Sitz im SR haben, die Integrität der Weltorganisation zu bewahren.

---

<sup>969</sup> Vgl. Jaber, Kollektive Sicherheit, S. 52, 57.

<sup>970</sup> Vgl. ebd., S. 57.

**Abkürzungsverzeichnis**

<b>ECPS</b>	Executive Committee for Peace and Security
<b>EISAS</b>	ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>DPKO</b>	Department of Peacekeeping Operations
<b>GS</b>	Generalsekretär (der UNO)
<b>IAEA</b>	International Atomic Energy Agency
<b>IGH</b>	Internationaler Gerichtshof
<b>MOU</b>	Memorandum of Understanding
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization
<b>NSS</b>	National Security Strategy der USA
<b>OFFP</b>	Oil-for-Food-Programme
<b>OP</b>	Operativer Paragraph einer Resolution
<b>Para</b>	Paragraph
<b>P 5</b>	Permanent Five (Ständige Mitglieder im UN-Sicherheitsrat)
<b>SKS</b>	System Kollektiver Sicherheit
<b>SR</b>	Sicherheitsrat
<b>UN</b>	United Nations
<b>UNO</b>	United Nations Organization
<b>UNAMI</b>	United Nations Assistance Mission for Iraq
<b>UNEF</b>	United Nations Emergency Force
<b>UNIKOM</b>	United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission
<b>UNMOVIC</b>	United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission
<b>UNSAS</b>	United Nations Stand-by Arrangements
<b>UNSCOM</b>	United Nations Special Commission

## **Zeittafel über den Irak-Konflikt von 1990 bis 2003**

**Anmerkung:** Die Zeittafel versucht, die zahlreichen Ereignisse des Irak-Konflikts umfassend darzustellen. Hinsichtlich der Datierung mancher Ereignisse, vor allem in dem Zeitraum von 1997 bis 1998, muss jedoch angemerkt werden, dass die Angaben der herangezogenen Quellen zum Teil unterschiedlich ausfallen.

### **2. August 1990**

Die irakische Armee besetzt Kuwait. Der UN-Sicherheitsrat verurteilt die Invasion und fordert in *Resolution 660* den „sofortigen und bedingungslosen Rückzug“ der irakischen Soldaten.

### **6. August 1990**

Der UN-Sicherheitsrat verhängt mit *Resolution 661* ein umfassendes Wirtschafts-, Finanz- und Militärembargo gegen den Irak. Die saudische Regierung bittet die USA um militärische Unterstützung

### **8. August 1990**

US-Truppen werden in Saudi-Arabien stationiert. Hussein erklärt die Annexion Kuwaits als 19. Provinz des Irak.

### **20. September 1990**

Die irakische Regierung droht im Falle eines Angriffs von Seiten der sich bildenden Kriegskoalition gegen den Irak mit der Vernichtung aller Ölfelder.

### **24. September 1990**

Der Vermittlungsversuch des französischen Präsidenten Francois Mitterand scheitert.

### **25. September 1990**

Der UN-Sicherheitsrat bezieht mit Verabschiedung der *Resolution 670* auch den Flugverkehr in das Sanktionsregime gegen den Irak ein

### **29. September 1990**

Der russische Präsident Michail Gorbatschow schlägt eine „innerarabische Konferenz“ zur Lösung der Kuwait-Krise vor

### **16. November 1990**

Der irakische Präsident Saddam Hussein erklärt seine Bereitschaft zu Verhandlungen, lehnt einen Rückzug aus Kuwait aber ab.

### **29. November 1990**

Der UN-Sicherheitsrat stellt dem Irak in *Resolution 678* ein Ultimatum zum Abzug der Truppen bis 15. Januar 1991 und autorisiert die Mitgliedstaaten zur Anwendung militärischer Maßnahmen gegen den Irak, sollte Irak diesem nicht nachkommen.

### **9. Januar 1991**

Ergebnisloses Treffen des US-Außenministers James Baker mit seinem irakischen Amtskollegen Aziz.

### **13. Januar 1991**

Ergebnisloses Treffen des UN-Generalsekretärs Perez de Cuellar mit Saddam Hussein.

### **15. Januar 1991**

Ablauf des UN-Ultimatums.

### **17. Januar 1991**

Mit Luftangriffen gegen den Irak beginnt der II. Golfkrieg („Desert Storm“), in dessen Verlauf der Irak insgesamt 39 Raketen gegen Israel abfeuert und Ölfelder in Kuwait in Brand setzt.

### **24. Februar 1991**

Beginn der Bodenoffensive in Kuwait und Irak.

### **27. Februar 1991**

Befreiung der Hauptstadt Kuwait-City. Die sich zurückziehenden irakischen Truppen setzen Hunderte von kuwaitischen Ölfeldern in Brand und verursachen damit einen immensen ökologischen Schaden.

### **28. Februar 1991**

Sechs Wochen nach Beginn des II. Golfkriegs stellen die Alliierten das Feuer ein.

### **3. März 1991**

Einen Tag nach ihrer Verabschiedung akzeptiert die irakische Regierung *Resolution 686* des UN-Sicherheitsrates und verpflichtet sich, alle den Konflikt betreffenden UN-Resolutionen zu erfüllen

### **März/April 1991**

Aufstände der Kurden und Schiiten, die von der irakischen Armee brutal niedergeschlagen werden. Entgegen ihrer Erwartung kommen die USA den Unterdrückten nicht zu Hilfe. In der Folge flohen Hunderttausende in die Nachbarländer.

### **3. April 1991**

Der UN-Sicherheitsrat beschließt in *Resolution 687*, dass ein Waffenstillstand zwischen dem Irak und Kuwait sowie den mit ihm kooperierenden Staaten in Kraft trete, wenn der Irak die darin enthaltenen Verpflichtungen akzeptiere. Unter anderem wird vom Irak gefordert, alle nuklearen, chemischen und biologischen Waffen sowie Raketen mit einer Reichweite von mehr als 150 Kilometern zu zerstören und Kontrollen des irakischen Waffenprogramms durch die IAEA und die *United Nations Special Commission* (UNSCOM) zuzulassen. Um die Einhaltung der Verpflichtungen seitens des Irak zu gewährleisten, hält der Sicherheitsrat das Sanktionsregime aufrecht.

### **5. April 1991**

Zum ersten Mal beschäftigte sich der UN-Sicherheitsrat mit einer Situation, die in die inneren Angelegenheiten eines Staates fällt. In *Resolution 688* verurteilt das höchste UN-Gremium die Unterdrückung der irakischen Minderheiten und stellt fest, dass die daraus resultierenden Flüchtlingsströme eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen. In der Folge starten die USA, Großbritannien und Frankreich die „Operation Provide Comfort“ und errichten eine Nichtüberflugszone nördlich des 36. Breitengrads zum Schutz der kurdischen Bevölkerung, die in *Resolution 688* besonders angesprochen werden.

### **15. August 1991**

Um die humanitären Auswirkungen der umfassenden Wirtschaftssanktionen auf die Zivilbevölkerung zu mildern, beschließt der UN-Sicherheitsrat mit *Resolution 706*, dem Irak die Möglichkeit zu geben, für einen Zeitraum von sechs Monaten

unter UN-Aufsicht für 1,6 Milliarden Dollar Erdöl zur Einfuhr dringend benötigter Lebensmittel und Medikamente zu exportieren. Unter der Angabe, die Resolution verletze die staatliche Souveränität des Irak, lehnt die Regierung in Bagdad sowohl diese Resolution wie auch die Nachfolgeentschließung, *Resolution 712*, vom 19. September 1991 ab.

### **26./27. August 1992**

Errichtung einer zweiten Flugverbotszone südlich des 32. Breitengrads durch die USA, Großbritannien und Frankreich zum Schutz der schiitischen Minderheit.

### **1993**

Die Grenzkommission der UNO legt die kuwaitisch-irakische Grenze neu fest.

### **Januar 1993**

Der Irak stationiert Bodenraketen in der südlichen Nichtüberflugszone. Die USA, Großbritannien und Frankreich antworten darauf mit Militärschlägen im Süden und in Bagdad. Daraufhin zieht die irakische Regierung die Raketen und Truppen aus der südlichen Region zurück.

### **27. Juni 1993**

US-Kriegsschiffe feuern 23 Marschflugkörper auf das Hauptquartier des irakischen Geheimdienstes ab.

### **Juni 1994**

UNSCOM vollendet die Zerstörung der Bestände an chemischen Kampfstoffen und Vorläufersubstanzen sowie die zugehörigen oder potenziellen Produktionsanlagen.

### **Oktober 1994**

Hussein lässt Soldaten Richtung Kuwait marschieren und fordert die Aufhebung aller von den UN verhängten Sanktionen. Unter internationalem Druck ziehen die Truppen wieder ab.

### **10. November 1994**

Der Irak erkennt die neu gezogene Grenze zu Kuwait an.

### **14. April 1995**

Wegen der sich verschlimmernden humanitären Situation der irakischen Zivilbevölkerung geht der UN-Sicherheitsrat einen Schritt auf den Irak zu. *Resolution 986* gestattet dem Irak, Öl im Gesamtwert von zwei Milliarden US-Dollar über einen Zeitraum von sechs Monaten zu fördern und sichert der Regierung die Verantwortung für die Verteilung der humanitären Güter zu. Auch die bestehenden Finanzsanktionen werden gelockert, um den Handel mit Öl zu ermöglichen. Bagdad lehnt jedoch auch diese Resolution mit Verweis auf seine staatliche Souveränität zurück.

### **August 1995**

Husseins Schwiegersöhne, Hussein Kamil and Saddam Kamil, fliehen nach Jordanien. Der ehemalige Direktor des irakischen Waffenprogramms, Hussein Kamil, nimmt eine große Anzahl von Dokumenten mit. Als sie UNSCOM vorgelegt werden, erfahren die Inspektoren erstmals von dem tatsächlichen Umfang des irakischen Biowaffenprogramms.

### **15. Oktober 1995**

Hussein wird als Präsident des Irak in einem nationalen Referendum in seinem Amt bestätigt.

### **20. Februar 1996**

Unter der Zusage Husseins, begnadigt zu werden, kehren Hussein und Saddam Kamil in den Irak zurück. Beide werden drei Tage später ermordet.

### **26. Mai 1996**

Unterzeichnung eines *Memorandum of Understanding* zwischen der UNO und dem Irak, in dem die konkreten Verfahrensweisen zur Umsetzung der *Resolution 986* festgelegt werden. In der Folge akzeptiert der Irak die Resolution und darf nun Erdöl für zwei Milliarden US-Dollar pro Halbjahr exportieren. Das humanitäre Hilfsprogramm „Oil for Food“ kann endlich implementiert werden.

### **August 1996**

Irakische Streitkräfte marschieren in die nördliche Nichtüberflugszone und nehmen die Stadt Arbil ein.

### **September 1996**

Als Vergeltung für die irakische Offensive in den Kurden-Gebieten beschießen US-Streitkräfte irakische Luftabwehr-, Kommunikations- und Radarsysteme. Die südliche Nichtüberflugszone wird ausgeweitet und erstreckt sich nun entlang des 33. Breitengrads. Russland und China warnen im UN-Sicherheitsrat vor den „katastrophalen Folgen“ einer weiteren Eskalation.

### **Oktober 1997**

UNSCOM vollendet die Zerstörung aller Anlagen, mit denen eventuell Wirkstoffe für chemische Waffen oder deren Vorprodukte hergestellt werden können.

### **27. Oktober 1997**

Der Irak bezichtigt die amerikanischen UNSCOM-Inspektoren der Spionage und fordert sie auf, das Land zu verlassen.

### **13. November 1997**

UNSCOM zieht Mitarbeiter aus dem Irak ab.

### **20. November 1997**

Durch russische Vermittlung kehren die Waffeninspektoren in den Irak zurück.

### **13. Januar 1998**

Der Irak fordert UNSCOM auf, die Waffenkontrollen bis Mai 1998 zu beenden.

### **14. Januar 1998**

Clinton erhält die Unterstützung des amerikanischen Kongresses für einen Militärschlag gegen Irak.

### **15. Januar 1998**

Im UN-Sicherheitsrat verweigern Russland und China die Zustimmung zu Clintons Plan, den Irak mit militärischen Mitteln zur Einhaltung seiner Pflicht, mit den Waffeninspektoren zu kooperieren, zu zwingen.

### **23. Februar 1998**

Unter dem Druck eines drohenden Militärschlags unterzeichnet der Irak in letzter Minute ein *Memorandum of Understanding* mit der UN, das unter anderem auch die Kontrolle der Präsidentenpaläste durch UNSCOM vorsieht.

**Oktober 1998**

Entgegen anders lautender Behauptungen der irakischen Regierung finden UNSCOM-Inspektoren Beweise dafür, dass der Irak Trägerwaffen mit dem Nervengas VX befüllt hat.

**31. Oktober 1998**

Der Irak erklärt seine Zusammenarbeit mit der UNSCOM für beendet. Die Inspektoren verlassen vorübergehend das Land.

**5. November 1998**

In *Resolution 1204* verurteilt der UN-Sicherheitsrat die Entscheidung des Irak, die Kooperation mit UNSCOM zu beenden, und bewertet dies als Verletzung der Waffenstillstandsverpflichtungen aus *Resolution 687* von 1991.

**November 1998**

Die USA und Großbritannien kündigen im Falle einer weiteren Behinderung der Waffeninspektionen eine „umfassenden Militäroperation“ an und entsenden weitere Truppen an den Golf. Unter dem Druck der wachsenden militärischen Drohkulisse verspricht Hussein in einem Brief an UN-Generalsekretär Kofi Annan, die Zusammenarbeit mit UNSCOM wieder aufzunehmen.

**16. Dezember 1998**

Unter Umgehung des UN-Sicherheitsrates beginnen die USA und Großbritannien die Militäroperation „Desert Fox“ gegen den Irak. Zuvor hatte der UNSCOM-Leiter Richard Butler in einem Bericht an den UN-Sicherheitsrat der irakischen Regierung vorgeworfen, sie habe die versprochene volle Kooperation nicht erfüllt und weiterhin Inspektionen blockiert. Vier Tage lang werden militärische Ziele im Irak bombardiert. Den Angriffen fallen rund 1600 Zivilisten zum Opfer.

**11. Januar 1999**

US-Kampfflugzeuge bombardieren die irakische Flugabwehr im Norden und Süden des Landes. Irak fordert die vollständige Aufhebung der Sanktionen und lehnt einen saudischen Vorschlag zur partiellen Lockerung ab.

**Juni 1999**

Im UN-Sicherheitsrat verschieben sich in der Sanktionsfrage die Gewichte

zugunsten Bagdads. Erneuter US-Angriff auf irakische Einrichtungen zur Flugüberwachung.

#### **17. Dezember 1999**

Mit Verabschiedung der *Resolution 1284* setzen die USA und Großbritannien eine Verlängerung der Sanktionen gegen den Irak durch. Zugleich ruft der UN-Sicherheitsrat die Waffenkontrollkommission *United Nations Monitoring Verification and Inspection Commission* (UNMOVIC) als UNSCOM-Nachfolgerin ins Leben. Als Gegenleistung für die volle irakische Kooperation mit den Waffeninspektoren wird der Regierung die Suspendierung der Sanktionen für einen Zeitraum von sechs Monaten angeboten. Zudem werden im Rahmen des OFFP alle Exportbeschränkungen auf irakisches Erdöl aufgehoben. Dem Irak steht es somit frei, die Ölförderquote selbst festzulegen. Die Regierung lehnt die Resolution ab und fordert weiterhin die komplette Aufhebung aller Embargobestimmungen.

#### **14. Februar 2000**

Hans von Sponeck, Koordinator der UN-Hilfsprogramme im Irak, tritt aus Protest gegen die Sanktionspolitik des Sicherheitsrates zurück.

#### **17. Juli 2000**

Irak bemüht sich um eine Vermittlungsmission des UN-Generalsekretärs Kofi Annan, lehnt das Sanktionsregime der UNO jedoch wegen seines zeitlich und thematisch kaum limitierten Mandates weiterhin ab.

#### **August 2000**

Der Irak eröffnet offiziell wieder den internationalen Flughafen in Bagdad. Russland, Frankreich und Jordanien sprechen sich für die Aufhebung der Sanktionen, die den Flugverkehr betreffen, aus.

#### **Oktober 2000**

Russland lässt wieder zivile Flugzeuge mit kommerziellen Gütern an Bord nach Bagdad reisen und umgeht damit die UN-Sanktionen.

#### **Februar 2001**

Auf einer Nahost-Reise erklärt US-Außenminister Colin Powell, die Lage im Irak habe für die neue amerikanische Regierung unter den Problemen des Nahen

Ostens Vorrang vor dem arabisch-israelischen Konflikt

### **16. Februar 2001**

Amerikanische und britische Kampfflugzeuge greifen Ziele in und um Bagdad an. Da diese außerhalb der von den USA und Großbritannien festgelegten Nichtüberflugszonen liegen, erhebt sich – angeführt von Russland, China und Frankreich – weltweit starker Protest, der sich zunehmend auch gegen die Flugverbotszonen selbst richtet.

### **11. September 2001**

Terroranschläge islamischer Extremisten fordern in New York, Washington und Pennsylvania insgesamt mehr als 3000 Menschenleben. Schon bald darauf wird über mögliche Verbindungen des Irak zu den Terroristen spekuliert.

### **9. Dezember 2001**

UN-Generalsekretär Annan warnt vor einer Ausweitung des Kriegs gegen den Terrorismus auf den Irak, fordert aber auch die Wiederaufnahme der Waffeninspektionen.

### **29. Januar 2002**

US-Präsident George W. Bush zählt in seinem ersten Bericht zur Lage der Nation neben Iran und Nordkorea den Irak zur „Achse des Bösen“.

### **Juli 2002**

US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld bekräftigt die Haltung der Regierung in Washington, ein Angriff auf den Irak oder andere Staaten, die Massenvernichtungswaffen entwickelten, sei ein gerechtfertigter Akt präventiver Selbstverteidigung.

### **1. September 2002**

Die Außenminister der EU distanzieren sich von US-Plänen für einen Präventivkrieg zum Sturz Saddam Husseins und verständigen sich auf Grundzüge einer gemeinsamen Politik gegenüber dem Irak, die der Diplomatie den Vorzug geben soll.

### **12. September 2002**

In einer Rede vor der UN-Generalversammlung fordert Bush die sofortige und

bedingungslose Zerstörung des irakischen Arsenal an Massenvernichtungswaffen und lässt erkennen, dass er bereit ist, notfalls im Alleingang mit militärischen Mitteln zu intervenieren.

### **11. Oktober 2002**

Der US-Kongress bevollmächtigt Bush zu einem Schlag gegen den Irak. International ist eine Militäraktion umstritten.

### **8. November 2002**

Nach zweimonatigem diplomatischem Ringen verabschiedet der UN-Sicherheitsrat *Resolution 1441*, in der dem Irak „ernsthafte Konsequenzen“ für den Fall angedroht werden, dass er seine Verpflichtungen aus der Waffenstillstandsresolution 687 weiterhin verletzt.

### **27. November 2002**

Die Inspektoren beginnen erstmals seit 1998 mit der Suche nach Massenvernichtungswaffen im Irak.

### **7. Dezember 2002**

Bagdad legt, wie in *Resolution 1441* gefordert, fristgerecht einen 12 000 Seiten starken Waffenbericht vor, den Washington und London als unzulänglich kritisieren.

### **24. Dezember 2002**

US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld erteilt den ersten Marschbefehl für 25 000 Soldaten in die Golfregion. Bis Mitte März sind fast 300 000 britische und amerikanische Soldaten am Golf.

### **5. Februar 2003**

Colin Powell legt dem UN-Sicherheitsrat die Beweise der US-Regierung vor, die zeigen sollen, dass Hussein die Verpflichtungen aus *Resolution 1441* nicht erfüllt hat.

### **14. Februar 2003**

Die Chefwaffeninspektoren von UNMOVIC und IAEA informieren den UN-Sicherheitsrat von den Fortschritten der Waffeninspektionen, bemängeln aber nach wie vor die Kooperationsbereitschaft des Irak. Zugleich fordern sie mehr

Zeit für weitere Inspektionen.

#### **24. Februar 2003**

Die USA legen gemeinsam mit Großbritannien und Spanien dem UN-Sicherheitsrat einen vor allem von Frankreich, Russland, China und Deutschland abgelehnten und später zurückgezogenen Resolutionsentwurf vor, der einen Krieg legitimieren soll.

#### **17. März 2003**

Die UNO beschließt den Abzug ihrer Inspektoren aus dem Irak. Bush und Blair verzichten auf eine zweite Resolution, die den Verstoß des Irak gegen die Bestimmungen der *Resolution 1441* feststellen sollte. Bush stellt dem irakischen Präsidenten kurz darauf ein Ultimatum bis zum 19. März: freiwilliges Exil oder Krieg. Hussein lehnt ab.

#### **20. März 2003**

Mit US-Luftangriffen auf Bagdad beginnt der III. Golfkrieg („Iraqi Freedom“). Ziel der Amerikaner und ihrer Verbündeten – darunter Großbritannien und Spanien – ist die Beseitigung des irakischen Regimes und die Entwaffnung des Landes. Der Irak reagiert mit vereinzelt Raketenangriffen auf Kuwait. In den kommenden zwei Wochen fällt die irakische Gegenwehr heftiger aus als von den Alliierten erwartet. Der Krieg droht sich in die Länge zu ziehen.

#### **9. April 2003**

US-Panzer rücken bis in das Stadtzentrum von Bagdad vor und nehmen die Hauptstadt ein.

#### **1. Mai 2003**

Präsident Bush erklärt den Krieg gegen den Irak offiziell für beendet.

#### **22. Mai 2003**

In *Resolution 1483* erkennt der UN-Sicherheitsrat die Sieger des III. Golfkriegs als Besatzungsmächte unter dem Namen „The Authority“ an und ruft alle Mitgliedstaaten auf, beim Wiederaufbau des Irak behilflich zu sein.

#### **14. August 2003**

Der UN-Sicherheitsrat verabschiedet *Resolution 1500*, in der die Aufstellung der

peace-keeping-Truppe *United Nations Assistance Mission for Iraq* (UNAMI) beschlossen wird. Die Blauhelme sollen dem GS unter anderem beim Aufbau nationaler und regionaler Regierungseinrichtungen sowie der zivilen Administration, der Bildung einer irakischen Polizeieinheit, der Reformierung des Justizwesens und der Repatriierung von Flüchtlingen behilflich sein sowie den Schutz der Menschenrechte gewährleisten.

### **19. August 2003**

Nach einer Serie von Anschlägen auf US-Militär wird das UN-Hauptquartier in Bagdad die Luft gesprengt. Bei dem Attentat stirbt auch der UN-Sondergesandte für den Irak, Sergio Vieira de Mello. In der Folge zieht Generalsekretär Kofi Annan nahezu das gesamte UN-Personal aus dem Irak zurück.

### **16. Oktober 2003**

Vor dem Hintergrund der sich zuspitzenden Sicherheitslage im Irak wird von vielen Seiten – unter anderem Frankreich und Deutschland – eine stärkere Einbindung der UNO in den Wiederaufbau des Irak gefordert. In *Resolution 1511* kommt der UN-Sicherheitsrat diesem Postulat zumindest teilweise nach, indem er die UN auffordert, ihr Engagement im Irak zu stärken. Allerdings bleibt der Einfluss der UNO im Wesentlichen auf den humanitären Bereich und die Infrastruktur beschränkt.

### **Quellen**

**International Institute for Strategic Studies:** <http://www.iiss.org/iraqCrisis-more.php?itemID=4&PHPSESSID=f7c58acb2d4130aca8419304a5346450>

**Universität Kassel:** <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/Irak/Chronik/1990-2000.html>

**Göbel, Rüdiger/Guilliard, Joachim/ Schiffmann, Michael** (Hrsg.): *Der Irak. Ein belagertes Land*, Köln 2002, S. 231-234.

### **Literaturverzeichnis**

#### **1. Quellen**

**Charta der Vereinten Nationen**, in: Opitz, Peter J.: *Die Vereinten Nationen. Geschichte, Struktur, Perspektiven*, München 2002

**Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide**, unter: [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/p\\_genoci.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/p_genoci.htm)

**Rome Statute of the International Criminal Court** unter: [http://www.icc-cpi.int/library/basicdocuments/rome\\_statute\(e\).html](http://www.icc-cpi.int/library/basicdocuments/rome_statute(e).html)

**Zusatzprotokoll I der Genfer Konvention von 1977**, unter: <http://www.jura.uni-sb.de/BGBI/TEIL2/1990/19901551.2.HTML>

**United Nations, Security Council**, unter: [http://www.un.org/Docs/sc/unsc\\_](http://www.un.org/Docs/sc/unsc_)

resolutions.html

Resolution 660 (1990)	S/RES/660, New York, 2. August 1990
Resolution 666 (1990)	S/RES/666, New York, 13. September 1990
Resolution 670 (1990)	S/RES/670, New York, 25. September 1990
Resolution 678 (1990)	S/RES/678, New York, 29. November 1990
Resolution 686 (1991)	S/RES/686, New York, 2. März 1991
Resolution 687 (1991)	S/RES/687, New York, 3. April 1991
Resolution 688 (1991)	S/RES/688, New York, 5. April 1991
Resolution 689 (1991)	S/RES/689, New York, 9. April 1991
Resolution 706 (1991)	S/RES/706, New York, 15. August 1991
Resolution 707 (1991)	S/RES/707, New York, 15. August 1991
Resolution 712 (1991)	S/RES/712, New York, 19. September 1991
Resolution 806 (1993)	S/RES/806, New York, 5. Februar 1993
Resolution 986 (1995)	S/RES/986, New York, 15. April 1995
Resolution 1111 (1997)	S/RES/1111, New York, 4. Juni 1997
Resolution 1129 (1997)	S/RES/1129, New York, 12. September 1997
Resolution 1143 (1997)	S/RES/1143, New York, 4. Dezember 1997
Resolution 1153 (1998)	S/RES/1153, New York, 20. Februar 1998
Resolution 1194 (1998)	S/RES/1194, New York, 9. September 1998
Resolution 1205 (1998)	S/RES/1205, New York, 5. November 1998
Resolution 1210 (1998)	S/RES/1210, New York, 24. November 1998
Resolution 1242 (1998)	S/RES/1242, New York, 21. Mai 1999
Resolution 1275 (1999)	S/RES/1275, New York, 19. November 1999
Resolution 1281 (1999)	S/RES/1281, New York, 10. Dezember 1999
Resolution 1284 (1999)	S/RES/1284, New York, 17. Dezember 1999
Resolution 1302 (2000)	S/RES/1302, New York, 8. Juni 2000
Resolution 1330 (2000)	S/RES/1330, New York, 5. Dezember 2000
Resolution 1352 (2001)	S/RES/1352, New York, 1. Juni 2001
Resolution 1360 (2001)	S/RES/1360, New York, 3. Juli 2001
Resolution 1382 (2001)	S/RES/1382, New York, 29. November 2001
Resolution 1441 (2002)	S/RES/1441, New York, 8. November 2002
Resolution 1483 (2003)	S/RES/1483, New York, 22. Mai 2003
Resolution 1490 (2003)	S/RES/1490, New York, 3. Juli 2003
Resolution 1500 (2003)	S/RES/1500, New York, 14. August 2003
Resolution 1511 (2003)	S/RES/1511, New York, 16. Oktober 2003

**United Nations, General Assembly**, unter:<http://www.un.org/documents/resga.htm>

Resolution 5/377 (1950) A/RES/5/377, New York, 3. November 1950

Resolution 29/3314 (1974) A/RES/29/3314, NY, 14. Dezember 1974

Resolution 47/62 (1992) A/RES/47/62; New York, 11. Dezember 1992

**Internationaler Gerichtshof:** Urteil des IGH: Nicaragua gegen die USA wegen militärischer und paramilitärischer Aktivitäten in und gegen Nicaragua, 27.06.1986, unter:[http://212.153.43.18/icjwww/icses/inus/inus\\_ijudgment/inus\\_ijudgment\\_19860627.pdf](http://212.153.43.18/icjwww/icses/inus/inus_ijudgment/inus_ijudgment_19860627.pdf)

## 2. Dokumente der UNO

**Aga Khan, Saddruddin:** Report to the Secretary General dated 15 July 1991

- on humanitarian needs in Iraq prepared by a mission led by the Executive Delegate of the Secretary-General for humanitarian assistance in Iraq, 17.07.1991, S/22799, unter: <http://www.casi.org.uk/info/undocs/s22799.html>
- Ahtisaari, Martti:** Report to the Secretary-General on humanitarian needs in Kuwait and Iraq in the immediate post-crisis environment by a mission to the area led by Mr. Martti Ahtisaari, Under-Secretary-General for Administration and Management, 10-17 March 1991, 20.03.1991, S/22366, unter:<http://www.un.org/Depts/oip/background/reports/s22366.pdf>
- Annan, Kofi:** Report of the of the Secretary-General pursuant to paragraph 11 of Resolution 986 (1995), 10.03.1997, S/1997/206, unter: <http://www.un.org/Docs/sc/reports/1997/sgrep97.htm>
- Annan, Kofi:** Memorandum of Understanding between the United Nations and the Republic of Iraq, 23.02.1998, S/1998/166, unter:<http://www.un.org/Depts/unscom/s98-166.htm>
- Annan, Kofi:** Report of the Secretary General on the work of the Organization, 30.08.2000, A/55/1, unter:<http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a551supp.pdf>
- Annan, Kofi:** Report of the Secretary General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations, 20.10.2000, A/55/502, unter:[http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/docs/55\\_502e.pdf](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/55_502e.pdf)
- Annan, Kofi:** Report of the Secretary General on the activities of the United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission for the period 16 June-1 Oktober 2003, 02.10.2003, S/2003/933, unter:<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/533/93/PDF/N0353393.pdf?OpenElement>
- Bossuyt, Marc:** The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights. The Bossuyt Report, 21.06.2000, E/CN.4/Sub.2/2000/33, unter:<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/unreports/bossuyt.htm>
- Boutros-Ghali, Boutros:** Agenda for Peace, 17.06.1992, A/47/277, unter:<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>
- Boutros-Ghali, Boutros:** Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth Anniversary of the United Nations, 25.01.1995, A/50/60, unter:<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>
- Boutros-Ghali, Boutros:** Memorandum of Understanding between the Secretariat of the United Nations and the Government of Iraq on the implementation of Security Council resolution 986 (1995), 20.05.1996, S/1996/356, unter:<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/127/71/PDF/N9612771.pdf?OpenElement>
- Boutros-Ghali, Boutros:** Interim Report of the Secretary General on the Implementation of Security Council Resolution 986 (1995), 25.11.1996, S/1996/978, unter:<http://www.casi.org.uk/info/undocs/s1996-978.pdf>
- Brahimi, Lakhdar:** Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 21.08.2000, A/55/305, unter:[http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/)
- De Cuellar, Perez:** Memorandum of Understanding between the United Nations and the Government of Iraq, 18.04.1991, S/22663
- United Nations, Security Council:** UN Security Council Members, unter:[http://www.un.org/Docs/sc/unsc\\_members.html](http://www.un.org/Docs/sc/unsc_members.html).
- United Nations, Security Council:** Note by the President of the Security

- Council: Work of the Sanctions Committees, 29.01.1999, S/1999/92, unter: <http://www.un.org/sc/committees/sanctions/s9992.pdf>
- United Nations, Security Council:** Letter from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council, 21.03.2003, S/2003/351, unter: [http://www.un.int/usa/s2003\\_351.pdf](http://www.un.int/usa/s2003_351.pdf)
- United Nations, General Assembly:** Paper by the Chairman of the Open-Ended Working Group on the Question of equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and other Matters related to the Security Council, 20.03.1997, A/55/47, unter: <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a5547.pdf>
- United Nations, General Assembly:** Conference Room Paper by the Bureau of the Working Group on the Security Council, 29.05.1997, A/AC.247/1997/CRP.8, unter: <http://www.globalpolicy.org/security/docs/crp8.htm>
- United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission:** Facts and Figures, unter: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unikom/facts.html>
- United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission:** Background, unter: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unikom/background.html>
- UN Peace Operations 2003. Year in Review:** Iraq, unter: [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/year\\_review03/Iraq.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/year_review03/Iraq.htm)
- United Nations Training and Evaluation Service:** TES Mission, unter: [http://www.un.org/Depts/dpko/training/about\\_tes/tes\\_org\\_main.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/training/about_tes/tes_org_main.htm)
- United Nations, Special Commission:** Main Achievements, unter: [www.un.org/Depts/unscom/Achievements/achievements.htm](http://www.un.org/Depts/unscom/Achievements/achievements.htm)
- United Nations, Special Commission:** Letter dated 22 November 1997 from the executive chairman of the Special Commission established by the Secretary-General pursuant to paragraph 9 (b) (i) of Security Council Resolution 687 (1991) addressed to the president of the Security Council, 24.11.1997, S/1997/922, unter: <http://www.un.org/Depts/unscom/s97-922.htm>
- United Nations, Special Commission:** Final Report to the UN Security Council, 25.01.1999, S/1999/94, unter: [www.un.org/Depts/unscom/s.99-94.htm](http://www.un.org/Depts/unscom/s.99-94.htm)
- United Nations, Special Commission:** Twelfth quarterly report of the Executive Chairman of the United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission in accordance with paragraph 12 of Security Council resolution 1284 (1999), 28.02.2003, S/2003/232, unter: [http://www.un.org/Depts/unmovic/new/documents/quarterly\\_reports/s-2003-232.pdf](http://www.un.org/Depts/unmovic/new/documents/quarterly_reports/s-2003-232.pdf)
- United Nations, Special Commission:** Thirteenth quarterly report of the Executive Chairman of the United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission in accordance with paragraph 12 of Security Council resolution 1284 (1999), 30.05.2003, S/2003/580, unter: <http://www.un.org/Depts/unmovic/documents/S-2003-580.pdf>
- United Nations, Office of the Iraq Programme Oil-for-Food:** Office of the Iraq Programme Oil-for-Food: Home Page, unter: <http://www.un.org/Depts/oip/>
- International Atomic Energy Agency:** First consolidated Report of the Director General of the International Atomic Energy Agency under Paragraph 16 of resolution 1051 (1996), S/1996/261, 11.04.1996, unter: [www.iaea.org/worldatom/Programmes/ActionTeam/chronology.html](http://www.iaea.org/worldatom/Programmes/ActionTeam/chronology.html)
- International Atomic Energy Agency:** Letter dated 6 October 1997 from the

Director General of the International Atomic Energy Agency addressed to the Secretary-General, 08.10.1997, S/1997/776,  
 unter:[www.iaea.org/worldatom/Programmes/ActionTeam/reports/s\\_1997\\_779.pdf](http://www.iaea.org/worldatom/Programmes/ActionTeam/reports/s_1997_779.pdf)

**International Atomic Energy Agency:** IAEA Update Report for the Security Council pursuant to Resolution 1441 (2002), 27.01.2003, unter:  
[http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laealIraq/unscreport\\_290103.html](http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laealIraq/unscreport_290103.html)

**International Atomic Energy Agency:** ElBaradei, Mohamed: The Status of Nuclear Inspections in Iraq. Statement to the United Nations Security Council, 27.01.2003,  
 unter:<http://www.un.org/News/dh/iraq/elbaradei27jan03.htm>

**UN Sanctions' regime,**

unter:[http://www.un.int/france/frame\\_anglais/france\\_and\\_un/sanctions\\_regime/sanctions.htm](http://www.un.int/france/frame_anglais/france_and_un/sanctions_regime/sanctions.htm)

### 3. Sekundärliteratur

**Annan, Kofi:** We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century, New York 2000

**Annan, Kofi:** UNvollendeter Weg. Die UNO im 21. Jahrhundert, Hamburg 2003

**Bacevich, Andrew J./Inbar, Efraim (Hrsg.):** The Gulf War of 1991 Reconsidered, London 2003

**Bauer, Andreas:** Effektivität und Legitimität. Die Entwicklung der Friedenssicherung durch Zwang nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen unter besonderer Berücksichtigung der neueren Praxis des Sicherheitsrates, Berlin 1996

**Bennett, Andrew/Lepgold, Joseph:** Reinventing Collective Security after the Cold War and Gulf Conflict, in: Political Science Quarterly Bd. 108 Heft 2 (1993)

Berdal, Mats: The UN Security Council: Ineffective but Indispensable, in: Survival Bd. 45 Heft 2 (2003),

**Bergstermann, Sabine:** Die UN-Sanktionen gegen den Irak: Internationale Beuge- oder Strategemaßnahmen?, München 2003

**Brzoska, Michael:** Der Schatten Saddams. Die Vereinten Nationen auf der Suche nach zielgerichteten Sanktionen, in: Vereinte Nationen Bd. 49 Heft 2 (2001)

**Buzan, Barry:** Balance of power, in: McLean, Iain (Hrsg.): The Concise Oxford Dictionary of Politics, Oxford 1996

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

**Clark, Mark T.:** The Trouble with Collective Security, in: Orbis Bd. 39 Heft 2 (1995)

**Claude, Inis:** Power and International Relations, New York 1962

**Clausewitz, Carl von:** Vom Kriege, Bonn 1991

**Conlon, Paul:** United Nations Sanctions Management: A Case Study of the Iraq Sanctions Committee 1990-1994, Ardsley 2000

**Cordesman, Anthony C.:** Iraq and the War of Sanctions. Conventional Threats and Weapons of Mass Destruction, Westport 1999

**Cortright, David/Lopez, George A.:** Sanctions and the search for security. Challenges to UN Action, Boulder 2002

- Cortright**, David/**Lopez**, George A. (Hrsg.): Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World, Boulder 1995
- Cortright**, David/**Lopez**, George: The Sanctions Decade. Assessing UN-Strategies in the 1990s. Boulder 2000
- Cortright**, David/**Lopez**, George: Smart Sanctions – Targeting Economic Statecraft, Lanham 2002
- Deaver**, Michael V.: Disarming Iraq. Monitoring Power and Resistance, Westport 2001
- Einsiedel**, Sebastian Graf von/**Chesterman**, Simon: Doppelte Eindämmung im SR. Die USA und Irak im diplomatischen Vorfeld des Krieges, in: Vereinte Nationen Bd. 51 Heft 2 (2003)
- Faust**, Dominik: Effektive Sicherheit, Wiesbaden 2002
- Falk**, Richard A.: International Law and the War in Iraq, in: American Journal of International Law Bd. 97 Nr. 3 (2003)
- Ferdowsi**, Mir A. (Hrsg.): Sicherheit und Frieden nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, München 1994
- Ferdowsi**, Mir A. (Hrsg.): Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts, München 2002
- Ferdowsi**, Mir A.: Internationale Politik im 21. Jahrhundert, München 2002
- Franck**, Thomas M.: Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks, Cambridge 2002
- Franck**, Thomas M.: What Happens Now? The United Nations After Iraq, in: American Journal of International Law Bd. 97 Heft. 3 (2003)
- Frei**, Daniel: Die Organisation der Vereinten Nationen (UNO). Eine Einführung in 15 Vorlesungen, Grösch 1990
- Gareis**, Sven Bernhard/**Varwick**, Johannes: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente, Reformen, Opladen 2002
- Graham**, Thomas Jr./**Mendelsohn**, Jack: NATO's Nuclear Weapons Policy and the No-First-Use Option, in: The International Spectator Bd. 34 Nr. 4 (1999)
- Graham-Brown**, Sarah: Sanctioning Saddam. The Politics of Intervention in Iraq, London 1999
- Gray**, Christine: International Law and the Use of Force, Oxford 2000
- Haass**, Richard N. (Hrsg.): Transatlantic Tensions. The United States, Europe, and Problem Countries, Washington D.C. 1999
- Harenberg**, Karl-Heinz/**Fritzler**, Marc (Hrsg.): No War. Krieg ist nicht die Lösung, Mr. Bush!, München 2003
- Heinz**, Ursula/**Philipp**, Christiane/**Wolfrum**, Rüdiger: Zweiter Golfkrieg: Anwendungsfall von Kapitel VII der UN-Charta, in: Vereinte Nationen Bd. 39 Heft 4 (1991)
- Hüfner**, Klaus (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen. Die Weltorganisation zwischen Krise und Erneuerung, Opladen 1994
- Huo**, Hwei-Lind: Patterns of Behaviour in China's Foreign Policy: the Gulf crisis and beyond, in: Asian Survey Bd. 32 Heft 3 (1992)
- Jaberg**, Sabine: Kollektive Sicherheit: Mythos oder realistische Option? Sechs Perspektiven, Hamburg 1999
- Jaberg**, Sabine: Zum Friedens- und Sicherheitsverständnis kollektiver Sicherheit, in: Sicherheit und Frieden, Bd. 16 Heft 3 (1998)
- Jaberg**, Sabine: Kants Friedensschrift und die Idee kollektiver Sicherheit. Eine Rechtfertigungsgrundlage für den Kosovo-Krieg der NATO?, Hamburg 2002
- Johnstone**, Ian: Aftermath of The Gulf War. An Assessment of UN Action, Boulder 1994

- Kaim**, Markus: Friedenssicherung und Völkerrecht, Erfurt 2000
- Kaul**, Hans-Peter: Die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrates. Ein Einblick in Arbeitsweise und Verfahren, in: Vereinte Nationen Bd. 44 Heft 3 (1996)
- Kissinger**, Henry A.: Die Vernunft der Nationen. Über das Wesen der Außenpolitik, Berlin 1996
- Knapp**, Manfred/Krell Gert: Einführung in die internationale Politik, München 1996
- Konzelmann**, Gerhard: Inch'Allah. Der Kampf um Glaube und Öl, München 2003
- Kubbig**, Bernd W. (Hrsg.): Brandherd Irak. US-Hegemonieanspruch, die UNO und die Rolle Europas, Frankfurt/New York 2003
- Kulesa**, Manfred: Stumpfes Friedensinstrument? Zur Problematik der UN-Sanktionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 16-17 (1998)
- Kulesa**, Manfred/**Starck**, Dorothee: Frieden durch Sanktionen? Empfehlungen für die deutsche UN-Politik, in: Policy Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden Nr. 7 (1997)
- Langenscheidt** (Hrsg.): Großes Schulwörterbuch Lateinisch-Deutsch, Berlin/München 1991
- Löffelholz**, Martin: Krieg als Medienereignis. Grundlagen und Perspektiven der Krisenkommunikation. Opladen 1993
- Lutz**, Dieter S.: Sicherheit ist „Gemeinsame Sicherheit“. Zur Idee und Entstehung einer neuen sicherheitspolitischen Konzeption, in: Mediatas Bd. 7 Heft 7 (1987)
- Menk**, Thomas: Gewalt für den Frieden, Berlin 1992
- Musallam**, Ali Mussalam: The Iraqi Invasion of Kuwait. Saddam Hussein, His State and International Power Politics, London 1996
- Münckler**, Herfried: Der neue Golfkrieg, Reinbek bei Hamburg 2003
- Niblock**, Tim: Pariah States and Sanctions in the Middle East, Boulder 2001
- Noack**, Paul/**Stammen**, Theo (Hrsg.): Grundbegriffe der politikwissenschaftlichen Fachsprache, München 1976
- Nohlen**, Dieter: Pipers Wörterbuch zur Politik, München 1984
- Opitz**, Peter J.: Die Vereinten Nationen. Geschichte, Struktur, Perspektiven, München 2002
- Osten Sacken**, Thomas von der/**Fatah**, Arras (Hrsg.): Saddam Husseins letztes Gefecht? Der lange Weg in den III. Golfkrieg, Hamburg 2002
- Paech**, Norman: Die Rolle der UNO und des Sicherheitsrates im Irakkonflikt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Bd. 24-25 (2003)
- Pape**, Matthias: Humanitäre Intervention. Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen, Baden Baden 1997
- Pearson**, Graham S.: The UNSCOM Saga, New York 1999
- Perthes**, Volker: Der Irak, die Sanktionen und die Optionen internationaler Politik, in: SWP-Aktuell Heft 15 (2002)
- Perthes**, Volker: Irak: Wege aus der Sackgasse, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Heft 2 (1991)
- Pitt**, William Rivers/**Ritter**, Scott: Krieg gegen den Irak. Was die Bush-Regierung verschweigt, Köln 2002
- Pradetto**, August (Hrsg.): Internationale Reaktionen auf die Irak-Politik der USA 2002, Hamburg 2003
- Roberts**, Adam: Law and the Use of Force After Iraq, in: Survival Bd. 45 Heft 2 (2003),
- Sapper**, Manfred: Großmachtpolitik ohne Großmachtressourcen. Russlands

- Irak- und Nahostpolitik, Frankfurt a. M. 1999
- Saroohsi**, Danesh: The United Nations and the Development of Collective Security, Oxford 1999
- Schorlemer**, Sabine (Hrsg.): Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin/Heidelberg 2003
- Schuler**, Thomas: Politik und Sicherheit, in: Vereinte Nationen Bd. 44 Heft 3 (1996)
- Simma**, Bruno (Hrsg.): Die Charta der Vereinten Nationen. Kommentar
- Skaaren-Fystro**, Gro: A Victory for the Collective Security – the UN and the Gulf Crisis, Oslo 1994
- Smolansky**, Oles und Bettie: The USSR and Iraq. The Soviet Quest for Influence, London 1991
- Sponeck**, Hans von/**Zumach**, Andreas: Irak. Chronik eines gewollten Krieges. Wie die Weltöffentlichkeit manipuliert und das Völkerrecht gebrochen wird, Köln 2003
- Sponeck**, Hans von: „Man muß das Regime entdämonisieren“ - Zur Problematik der Irak-Sanktionen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 8 (2000)
- Starck**, Dorothee: Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung: Grenzen der Kompetenzen des Sicherheitsrates am Beispiel der Maßnahmen gegen den Irak und die Bundesrepublik Jugoslawien, Berlin 2000
- Stiftung Entwicklung und Frieden** (Hrsg.): Gemeinsame Verantwortung in den 90er Jahren. Die Stockholmer Initiative zu globaler Sicherheit und Weltordnung – Die Charta der Vereinten Nationen, Bonn 1991
- Stromseth**, Jane E.: Law and Force after Iraq: A Transitional Moment, in: American Journal of International Law Bd. 97 Nr. 3 (2003)
- Thaft IV**, William H./**Buchwald**, Todd F.: Preemption, Iraq and International Law, in: American Journal of International Law Bd. 97 Heft 3 (2003)
- Tomuschat**, Christian: Völkerrecht ist kein Zweiklassenrecht. Der Irak-Krieg und seine Folgen, in: Vereinte Nationen Bd. 51 Heft 2 (2003)
- Tostensen**, Arne/**Bull**, Beate: Are Smart Sanctions Feasible?, in: World Politics Bd. 54 (2002)
- Valkysers**, Martin: Der Einsatz von Sanktionen als außen- und sicherheitspolitisches Instrument in der postkonfrontativen Periode, München 1999
- Volger**, Helmut (Hrsg.): Lexikon der Vereinten Nationen, München 2000
- Weber**, Hermann: Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen, Bonn 1987
- Weiler**, Heinrich: Der Konflikt am Persischen Golf aus völkerrechtlicher Sicht, Frankfurt a.M. 1992
- Weiss**, Thomas G./**Forsythe**, David P./Coate, Roger A.: The United Nations and Changing World Politics, Boulder 2001
- Wiesbrock**, Katja: Testfall Irak. Von den Vorzügen abgestimmten multilateralen Handelns, in: Vereinte Nationen Bd. 51 Heft 6 (2003),
- Wolfrum**, Rüdiger: The Attack of September 11, 2001, the Wars Against the Taliban and Iraq: Is There a Need to Reconsider International Law on the Recourse of Force and the Rules in Armed Conflict, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law, Band 7, Koninklijke Brill 2003
- Wolfrum**, Rüdiger: Irak – eine Krise auch für das System der kollektiven Sicherheit, Heidelberg 2003
- Wolfrum**, Rüdiger/Prill, Norbert J./Brückner, Jens A.: Handbuch Vereinte

Nationen, München 1977

**Wurmser**, David: Tyranny's Ally. America's Failure to Defeat Saddam Huessein, Washington D.C. 1999

**Zacher**, Mark W.: International Conflicts and Collective Security 1946-77, New York u.a. 1979

#### 4. Internetbeiträge

Alle angegebenen Internetquellen und -verweise entsprechen einem Zugriffsstand vom 23.03.2004 und wurden an diesem Stichtag auf ihre Gültigkeit überprüft. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Internet-Adressen kurzfristig ändern.

**Aita**, Judy: Diplomatic Window is Closing for Iraq, U.S. Says, unter: <http://usinfo.state.gov/topical/pol/usandun/03012903.htm>

**Brzoska**, Michael (Hrsg.): Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation related Sanctions. Results of the "Bonn-Berlin-Prozess", Bonn 2001, unter: <http://www.bicc.de/events/unsanc/>

**Bush**, George W.: Rede vor der Westpoint-Akademie am 1.06.2002, unter: <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/USA/west-point-rede.html>

**Carnegie Endowment for International Peace** (Hrsg.): Weapons of Mass Destruction in Iraq. Evidence and Implications, Massachusetts 2004, unter: <http://www.ceip.org/files/pdf/Iraq3Chap3.pdf>

**Carver**, Jeremy P.: Making Financial Sanctions work. Preconditions for successful implementation of sanctions by the implementing state, unter: [www.smartsanctions.ch/Papers/1carver.pdf](http://www.smartsanctions.ch/Papers/1carver.pdf)

**Deutsches Auswärtiges Amt**: Verbesserung des Sanktionsinstrumentariums der Vereinten Nationen im „Bonn-Berlin-Prozess“, unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/sanktionen\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/sanktionen_html)

**Deutsches Auswärtiges Amt**: Das Wichtigste in Kürze – Factsheet. Deutschland im Sicherheitsrat, unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/vereinte\\_nationen/d\\_im\\_sicherheitsrat/factsheet\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/vereinte_nationen/d_im_sicherheitsrat/factsheet_html)

**Falk**, Richard: Einer flog über das Völkerrecht. Der mögliche Irakkrieg und die Charta der Vereinten Nationen, unter: <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/Irak/falk.html>

**Iraq's Weapons of Mass Destruction. The Assessment of the British Government**, 24.09.2002, unter: <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/iraqdossier.pdf>

**Joint Statement by China, France and Russia Interpreting UN Security Council Resolution 1441** (2002), 11.11.2002, unter: <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/IRAQ/FRRSCHST.HTM>

**Mößner**, Nicola: USA und Großbritannien/Irak, unter: [http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/kriege/251ak\\_usa-irak.htm](http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/kriege/251ak_usa-irak.htm)

**National Security Strategy der USA**, 17.09.2002, unter: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

**Paech**, Norman: Der Irakkrieg oder der Abschied vom System der Kollektiven Sicherheit, unter: <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/Irak/paech.html>

**Paul**, James A.: Security Council Reform: Arguments about the Future of the United Nations System,

- unter:<http://www.globalpolicy.org/security/pubs/secref.htm>
- Rize**, Condoleezza: Why we know that Iraq is Lying, unter: <http://whitehouse.gov/news/releases/2003/01/print/20030123-1.html>
- Rize**, Condoleezza: Weil sich Präsident Bush entschloss zu handeln, ist die Welt gleichermaßen sicherer und besser. Rede der Sicherheitsberaterin des US-Präsidenten über den Terrorismus und wie ihm zu begegnen ist vor dem National Legal Center for the Public Interest in New York am 30.10.2003, unter: <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/themen/Terrorismus/rice.html>
- Rubin**, Berry: China's Middle East Strategy, in: Middle East Review of International Affairs Bd. 3 Heft 1 (1999), unter: <http://www.biu.ac.il/Besa/meria/journal/1999/issue1/jv3n1a4.html>
- Ruf**, Werner: UN-SR-Res. 1483: Die Unterwerfung des Sicherheitsrates unter die Machtpolitik der USA, unter: <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/themen/UNO/ruf.html>
- Rumsfeld**, Donald u.a.: Letter to the President of the United States of America vom 26. Januar 1998, unter: <http://www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm>
- Sommer**, Gert/**Kempf**, Wilhelm (1991): Zur Relevanz von Feindbildern am Beispiel des Golfkrieges, in: Informationsdienst Wissenschaft und Frieden, Bd. 9 Heft 3 (1991), unter: <http://www.uni-muenster.de/PeaCon/wuf/wf-91/9131402m.htm>
- Sponeck**, Hans von: Die Sanktionen gegen den Irak sind ein Verstoß gegen die Genozid-Konvention, unter:<http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/Irak/sponeck3.html>
- Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs**: 2nd Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions 29-31 March, 1999, S. 189, 192, unter: <http://www.smartsanctions.ch/Papers/l2/2finrep.pdf>
- The Swiss Confederation**: Targeted Financial Sanctions. A Manual for Design and Implementation – Contributions of the Interlaken Process, Providence 2001, S. 6-7, 72-75, unter:[http://www.eda.admin.ch/sub\\_ecfin/e/home/docus/sanctions.Par.0007.UpFile.pdf/br\\_011019\\_sanctions\\_e.pdf](http://www.eda.admin.ch/sub_ecfin/e/home/docus/sanctions.Par.0007.UpFile.pdf/br_011019_sanctions_e.pdf)
- Urquhart**, Brian: The United Nations' Capacity for Peace Enforcement, unter: <http://www.iisd.org/security/unac/urqudoc.htm>
- Wallensteen**, Peter/**Staibano**, Carina/Eriksson, Mikael (Hrsg.): Making Targeted Sanctions Effective – Guidelines for the Implementation of UN Policy Options, Uppsala 2003, unter:<http://www.smartsanctions.se/reports/Final%20report%20complete.pdf>
- Webster**, Daniel: Letter of the US Secretary of State Daniel Webster to Henry S. Fox, Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary of Her Britannic Majesty vom 24.04.1841, unter:<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/britian/br-1842d.htm#web1>
- Woit**, Ernst: Rechtsförmiges Unrecht. Das Gewaltverbot der UNO-Charta und die Irak-Resolutionen des Sicherheitsrats, unter: <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/Irak/woit.html>

## 5. Presseartikel

- Alan Boyd**, India, Japan still Shooting for Security Council, in: Asia Times vom 26.02.2004.
- Annan, Kofi**: „Eine wahrhaft heroische Arbeit“, in: Der Spiegel Heft 51 (2003)
- Leyendecker**, Hans: Das falsche Zeugnis der Ankläger, in: Sueddeutsche Zeitung vom 14.01.2004.
- Gellman**, Barton: U.S. spied on Iraqi military via U.N. Arms control Team had no knowledge of eavesdropping, in: Washington Post vom 2. März 1999
- Graefrath**, Bernhard: So demütigend wie möglich für den Irak. Die UN-Resolution 1441 zwischen Krieg und Frieden – eine Textanalyse, in: Junge Welt vom 13.11.2002
- Ilsemann**, Siegesmund von u.a.: Ende eines Kampfes, in: Spiegel Heft 1 (2003)
- Slaughter**, Anne-Marie: A Chance to Reshape the UN, in: Washington Post vom 13. April 2003
- Steinkamm**, Armin A.: Der Irak-Krieg – auch völkerrechtlich eine neue Dimension, in: Neue Zürcher Zeitung vom 16.05.2003
- SZ**: Bush: Keine Schwäche gegenüber Terroristen, Süddeutsche Zeitung vom 19.03.2004

## 6. Interviews

- Interview mit Professor Rüdiger Wolfrum**, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, am 19. Januar 2004.
- Interview mit Dirk Rothenberg**, Legationsrat Erster Klasse in der politischen Abteilung der Vertretung Deutschlands bei den UN, im März 2002.