

Perthes, Volker

**Research Report**

## Der Irak, die Sanktionen und die Optionen internationaler Politik

SWP-Aktuell, No. 15/2002

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Perthes, Volker (2002) : Der Irak, die Sanktionen und die Optionen internationaler Politik, SWP-Aktuell, No. 15/2002, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254372>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Der Irak, die Sanktionen und die Optionen internationaler Politik

Volker Perthes

Der Irak hat Zeit gewonnen: Sowohl die israelisch-palästinensische Krise, die im Frühjahr 2002 amerikanische Energien band, als auch die diplomatischen Aktivitäten der irakischen Regierung – insbesondere die Wiederaufnahme der Verhandlungen mit den Vereinten Nationen – haben jene Kräfte in der US-Administration gebremst, die auf ein massives und rasches militärisches Vorgehen gegen Bagdad setzen. Der amerikanische Feldzug gegen das Regime Saddam Huseins ist nicht abgesagt worden, aber er steht auch nicht unmittelbar bevor. Das ist jüngst in amerikanischen Äußerungen offenbar geworden, die nicht zuletzt die Bedenken militärischer Planer ausdrückten. Es gilt nun, die Zeit zu nutzen, um transatlantisch und mit den regionalen Partnern Europas über Wege und Möglichkeiten nachzudenken, den Irak und die USA aus der Sackgasse herauszumanövrieren, in der beider Politik sie geführt hat. Das Ziel einer Wiedereingliederung des Irak in seine regionale Umgebung und eines Wiederaufbaus des Landes wird sich jedenfalls weder durch die simple Fortsetzung der bereits mehr als elf Jahre verfolgten Embargopolitik noch durch eine Militäraktion erreichen lassen.

Überlegungen zum internationalen Umgang mit dem Irak sollten mit der oft vernachlässigten Analyse irakischer Realitäten beginnen: der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, der Politik der irakischen Regierung gegenüber der regionalen und internationalen Umgebung und nicht zuletzt der innenpolitischen Situation.

## Wirtschaftslage und Embargofolgen

Aussagen zur wirtschaftlichen und sozialen Lage im Irak sind davon abhängig, zu welcher Phase der jüngeren Vergangenheit Daten und Fakten in Bezug gesetzt werden.

Außer Frage steht, daß die Wirtschaftschancen und Lebensbedingungen im Irak heute wesentlich durch das seit dem Waffenstillstand von 1991 geltende Sanktionsregime geprägt werden, das im Kern aus einem mehrfach modifizierten Wirtschaftsembargo, einem strikten Rüstungsembargo und der Pflicht zur Leistung von Reparationen besteht.

Im Vergleich zur Zeit vor dem Kuwaitkrieg und erst recht zu den Jahren des Ölbooms ist der Irak heute ein elendes Land. Die Einkommen vor allem der gehaltsabhängigen Mittelschichten und der Industriearbeiter sind auf Bruchteile ihres ein-

stigen Werts gesunken. Auch wenn im Krieg zerstörte Brücken und Regierungsgebäude rasch wieder aufgebaut wurden, sind Teile der in den 70er und frühen 80er Jahren errichteten modernen wirtschaftlichen Infrastruktur des Landes nach wie vor zerstört; die Elektrizitätsproduktion hat ihr Vorkriegsniveau noch nicht wieder erreicht; Wasseraufbereitungs- und Kläranlagen konnten noch nicht im erforderlichen Maße wiederhergestellt werden. Das liegt nicht zuletzt daran, daß die Lieferung von Geräten und Ersatzteilen, die zur Instandsetzung dieser Anlagen benötigt werden, im UN-Sanktionskomitee (sogenanntes 661-Komitee) blockiert wurde. Ähnliches gilt etwa für den Import von Tankfahrzeugen, die zur Versorgung ländlicher Gebiete mit Trinkwasser erforderlich sind. Schlechte Wasserqualität hat zur Verbreitung von Typhus und anderen Infektionskrankheiten und zu einer gegenüber dem Vorkriegsstand verzehnfachten Säuglings- und Kindersterblichkeit beigetragen. Auch die staatliche Verteilung von Grundnahrungsmitteln ist nicht überall gesichert, da das Transportwesen (Eisenbahnen, Kühl-LKWs) an Kriegszerstörungen leidet und Neuinvestitionen fehlen.

Im Vergleich zur unmittelbaren Nachkriegszeit und selbst zum Jahr 1997, als das sogenannte *Oil-for-food*-Abkommen anliefe, hat sich die wirtschaftliche Gesamtsituation allerdings deutlich verbessert. Auf der Grundlage dieses Abkommens konnte der Irak unter UN-Aufsicht eine anfangs limitierte, mittlerweile unbegrenzte Menge seines Öls exportieren. Die Exporterlöse fließen auf ein Treuhandkonto der UNO; 59 Prozent der Mittel stehen der irakischen Regierung für zivile Importe zur Verfügung, die bislang allerdings vom Sanktionskomitee genehmigt werden müssen. Die restlichen 41 Prozent verteilen sich auf Reparationszahlungen (25 Prozent), UN-verwaltete Importe für die faktisch autonome kurdische Zone (13 Prozent) sowie den Unterhalt der diversen im Irak tätigen UN-Agenturen sowie der Waffeninspektoren (früher UNSCOM, heute UNMOVIC).

Wenn hier von einer verbesserten Wirtschaftslage gesprochen wird, dann heißt das nicht, daß Massenarmut oder die Unter- und Fehlernährung irakischer Kinder überwunden wären. Es heißt aber, daß die Märkte gefüllt sind – auch gehobene Konsumgüter jeglicher Art sind erhältlich, wenngleich zu Preisen, die für die Bevölkerungsmehrheit unerschwinglich sind –, daß der Verfall der irakischen Währung gestoppt wurde, daß die realen Einkommen politisch wichtiger Funktionsträger (Hochschullehrer etwa) allmählich wieder ansteigen, ohne allerdings den Vorkriegsstand zu erreichen. Es heißt auch, daß die private Wirtschaft sich belebt hat, Neuinvestitionen in Handel und Dienstleistungen getätigt werden und eine neue Mittelschicht entsteht, die zum Teil, aber nicht ausschließlich aus Sanktionsgewinnlern besteht.

Das *Oil-for-food*-Abkommen hat das Wirtschaftsembargo zweifellos gemildert. Um die katastrophalen humanitären Folgen der Sanktionen (die von den irakischen Autoritäten im Einzelfall übertrieben werden, im Grundsatz aber nicht zu bestreiten sind) zu überwinden und einen umfassenden Wiederaufbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur zu realisieren, reichen die Mittel dieses Programms jedoch nicht aus. Auch sind die Verfahren zur Genehmigung und Abwicklung der *Oil-for-food*-Importe zu umständlich; daran dürfte die Mitte Mai im Sicherheitsrat verabschiedete *Goods Review List* (Resolution 1409), die den Import vieler ziviler Güter von der Genehmigung durch den Sanktionsausschuß befreit, nichts grundsätzlich ändern.

Die Verbesserung der Wirtschaftslage geht im übrigen nicht nur auf *Oil-for-food*, sondern auch auf den inoffiziellen (illegalen) Export irakischen Öls in mehrere Nachbarstaaten zurück. Sie dürften dem Irak Deviseneinnahmen von zur Zeit etwa 2 Mrd. Dollar pro Jahr einbringen. Im Gegensatz zu den 5 bis 6 Mrd. Dollar, die der irakischen Regierung aus den offiziellen Ölexporten zur Verfügung stehen, unterliegen diese Einnahmen und die

damit finanzierten Importe keiner UN-Kontrolle. Das eröffnet einerseits die Möglichkeit, das Waffenembargo zu unterlaufen und etwa Rüstungsersatzteile zu importieren. Es ermöglicht aber auch eine unkompliziertere Bestellung von Konsumgütern oder Ausrüstungsgegenständen durchaus ziviler Provenienz: So sind etwa PKWs für den staatlichen Fuhrpark oder PCs für Schulen und Universitäten außerhalb des UN-kontrollierten Importregimes beschafft worden. Gelegentlich heben selbst UN-Agenturen hervor, daß inoffizielle Importe genutzt worden seien, um soziale Infrastruktur wiederherzustellen. Im jüngsten Bericht (November 2001) des UN-Generalsekretärs zur Lage im Irak wird etwa die Wiederinstandsetzung von Klärwerken aus »non-programme inputs« genannt.

Der Irak ist kein armes Land. Auf der weltweiten Skala der Länder mit den größten Ölreserven liegt der Irak auf dem zweiten Platz (hinter Saudi-Arabien), möglicherweise, nach jüngeren Schätzungen unexplorierter Ölvorkommen, sogar an der Spitze. Das Land verfügt über eine hochqualifizierte Arbeitsbevölkerung und hat bei der Rekonstruktion zerstörter Infrastruktur beachtliche Ingenieurleistungen vollbracht. Ein umfassender wirtschaftlicher Wiederaufbau dürfte sich daher innerhalb eines Zeitraums von fünf bis zehn Jahren nach der Aufhebung oder Suspendierung der allgemeinen Wirtschaftssanktionen realisieren lassen. Voraussetzung dafür wäre allerdings, daß ein Schuldenmoratorium vereinbart und irakisches Eigenkapital nicht erneut für Rüstungsprogramme verschwendet wird.

Tatsächlich könnten sich die Folgen des Wirtschaftsembargos mittelfristig leichter überwinden lassen als jene der langjährigen kulturellen und politischen Isolation des Irak. Hier ist eine Generation heran-gewachsen, die fast keinen Kontakt zum Ausland und nahezu keine Chance hat, an kulturellem oder wissenschaftlichem Austausch teilzunehmen oder auch nur die Debatten zu verfolgen, die in der arabischen und internationalen Umwelt geführt

werden. Dies ist nicht ausschließlich auf das Embargo zurückzuführen, aber doch zum Teil. So wurde erst mit Sicherheitsratsresolution 1284 (1999) der Import von Lehrmaterial von den Embargobestimmungen ausgenommen: In den ansonsten oft gut sortierten Universitätsbibliotheken fehlen Neuanschaffungen seit 1990. Das Mißtrauen der irakischen Führung gegenüber dem Volk, das sich in einer enorm restriktiven Zensur und Medienpolitik spiegelt, verschärft das Isolationsproblem.

### **Bereitschaft zum Dialog mit regionalen und internationalen Partnern**

Die irakische Führung bemüht sich seit knapp zwei Jahren verstärkt, wieder zum voll akzeptierten Mitglied der Staatengemeinschaft zu werden. Das regionale Umfeld steht dabei im Vordergrund: Ohne die Unterstützung der Nachbarstaaten gehen »smarte« Sanktionen, die auf einer besseren Kontrolle des grenzüberschreitenden Handels basieren würden, ins Leere; und ohne die zumindest stillschweigende Zustimmung Saudi-Arabiens und anderer Nachbarn wird ein amerikanischer Feldzug gegen den Irak jedenfalls schwieriger.

Erfolge der irakischen Anstrengungen blieben nicht aus: Es gibt mittlerweile wieder regelmäßige Flugverbindungen nach Damaskus und Amman; mit Ägypten, Syrien und anderen arabischen Staaten wurden Freihandelsabkommen geschlossen; eine Messe saudischer Produkte in Bagdad ist in der Planung. Besuche arabischer Regierungsdelegationen sind keine Ausnahme mehr. Iranische Pilger reisen in großer Zahl zu den im Irak gelegenen schiitischen heiligen Stätten.

Die Bereitschaft der Regionalstaaten, ihre Beziehungen zum Irak zu normalisieren, wurde auf zweierlei Weise gefördert: Zum einen verfügt der Irak über wirtschaftliche Anreize, namentlich Aufträge unter dem *Oil-for-food*-Abkommen, die Bagdad großenteils nach politischem Wohlverhalten vergibt, sowie die stark verbilligte Abgabe irakischen Öls, nicht zuletzt durch

die Wiederinbetriebnahme der zwei Jahrzehnte lang stillgelegten Pipeline nach Syrien. Dies sorgt für Arbeit und Einkommen in den Nachbarstaaten, schafft aber auch Abhängigkeiten: Syrien etwa kann das außerhalb des UN-Regimes importierte Öl im Land verbrauchen und entsprechend mehr eigenes Öl exportieren; die hieraus resultierenden Gewinne dürften sich auf bis zu 20 Prozent der syrischen Staatseinnahmen belaufen.

Zum anderen hat die irakische Regierung begonnen, Zeichen für eine zumindest tendenzielle Abkehr vom eher konfrontativen Kurs der vorangegangenen Dekade zu setzen. Für diese Neuorientierung, die das regionale Umfeld beruhigt, steht vor allem der im Sommer 2001 bestellte Außenminister Naji Sabri Hadithi. Deutlichster Ausdruck des neuen Stils war die klare Absage an revisionistische Ansprüche gegen Kuwait, die der Irak im März 2002 auf der Arabischen Gipfelkonferenz von Beirut formulierte, und seine gleichzeitige Zustimmung zum saudischen Friedensplan für den Nahen Osten. Beides machte eine öffentlichkeitswirksame Versöhnung mit Saudi-Arabien möglich. Seit dem Gipfel bemüht sich die irakische Regierung auch um weitere vertrauensbildende Gesten gegenüber Kuwait. Dazu gehörte zuletzt die Ankündigung, das im Golfkrieg entwendete Staatsarchiv Kuwaits zurückzugeben. Eine echte Versöhnung der beiden Staaten ist allerdings auf absehbare Zeit nicht zu erwarten – zu stark ist das Mißtrauen, das gesellschaftliche und politische Akteure in Kuwait dem Regime Saddam Huseins gegenüber hegen.

### **Verhandlungen mit New York – und Washington?**

Parallel zu diesen regionalen diplomatischen Aktivitäten ist die irakische Regierung bemüht, das Verhältnis zur internationalen Staatengemeinschaft zu korrigieren. Im Zentrum steht der 2001 sehr mühsam begonnene, im Frühjahr 2002 in zwei Verhandlungsrunden fortgesetzte Dia-

log mit dem UN-Generalsekretär. Dabei geht es in erster Linie um eine Wiederaufnahme der Waffeninspektionen und der Langzeitüberwachung irakischer Forschungs- und Produktionsstätten, in denen an Massenvernichtungswaffen oder Trägersystemen gearbeitet werden könnte. Die Waffeninspektoren der UNSCOM hatten den Irak im Herbst 1998 verlassen. Die irakische Regierung erhob den nicht unberechtigten Vorwurf, daß UNSCOM-Mitarbeiter Spionage für die USA betrieben hätten, und lehnte nach der amerikanischen Bombenkampagne vom Dezember 1998 (*Operation Desert Fox*) eine Rückkehr der Inspektoren ab. Der Irak weigerte sich im folgenden auch, mit deren Nachfolger UNMOVIC (UN Monitoring and Verification Commission) zusammenzuarbeiten. Bis 2001 hieß es relativ strikt, eine Rückkehr von Waffeninspektoren sei undenkbar.

Die irakische Position ist seither gerade in diesem Punkt flexibler geworden, und der irakische Diskurs hat sich merklich geändert. Bei den Gesprächen, die Außenminister Sabri im Mai 2002 mit dem UN-Generalsekretär führte, waren sowohl der UNMOVIC-Leiter wie auch Rüstungsexperten aus dem Irak beteiligt. Die irakische Seite erklärte, die Waffenstillstandsbedingungen von 1991 (Sicherheitsratsresolution 687), die dem Irak den Besitz von A-, B- und C-Waffen sowie weitreichender Raketen verbieten, erfüllt zu haben. Sie verlangte deshalb eine klare Definition von Zeitraum und Umfang zukünftiger Inspektionen. Der Irak besteht zudem – zumindest aus optischen Gründen – darauf, daß die vollständige Abrüstung irakischer Massenvernichtungswaffen, dem Text von Resolution 687 entsprechend, als Schritt auf dem Weg zur Schaffung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen und Mittleren Osten betrachtet wird. Insofern müsse es wenigstens einen Einstieg in Bemühungen um ein solches regionales Regime geben. Prinzipiell ist die irakische Führung aber offenkundig bereit, sich auf neue Inspektionen und auf die Langzeitüberwachung von Industrie- und For-

schungsanlagen einzulassen. Hohe Beamte im irakischen Außenministerium sprechen heute davon – eine interessante Wendung der Argumentation –, daß die USA keine weiteren Hindernisse gegen eine »Rückkehr der Inspektoren aufbauen« sollten.

Dies ist mehr als eine außenpolitische PR-Übung. Die irakische Regierung verfolgt mit Blick auf die internationale Gemeinschaft zwei prioritäre Ziele: die Verhinderung eines amerikanischen Vernichtungsschlags gegen das Regime und die Aufhebung bzw. Suspendierung der Wirtschaftssanktionen, die aus irakischer Sicht vor allem die Wiedergewinnung des souveränen Verfügungsrechts über die Ölexporterlöse beinhalten würde.

Letzteres zumindest ist nicht ohne Zusammenarbeit mit den UN möglich. Obwohl außer Frage steht, daß der Irak im Zuge der Tätigkeit der UNSCOM weitgehend abgerüstet worden ist, haben die Waffeninspektoren erhebliche Zweifel an der irakischen Behauptung, daß es keine C- oder B-Waffen-(Rest)kapazitäten mehr gebe und auch Forschung und Produktion in diesem Bereich nicht wieder aufgenommen worden seien. Der Irak, so UNMOVIC-Chef Hans Blix (Interview, Le Figaro, 10.4.2002), müsse die Welt überzeugen, daß er nicht mehr über Massenvernichtungswaffen verfüge; der einzige Weg, dies zu erreichen, sei die Wiederaufnahme der Inspektionen. Sicherheitsratsresolution 1284 (1999) sieht eine Suspendierung des allgemeinen Wirtschaftsembargos vor, wenn UNMOVIC bestätigt, daß der Irak 120 Tage lang mit der Kommission kooperiert hat – unter Umständen also vor einer abschließenden »clean bill of health«.

Gleichzeitig besteht wenig Zweifel daran, daß die US-Administration kein echtes Interesse an einer Wiederaufnahme von Waffeninspektionen hat, die es dem Irak ermöglichen würde, seinen Willen zur Zusammenarbeit zu beweisen, die eine Suspendierung des Embargos auf die Tagesordnung brächte und möglichen militärischen Maßnahmen gegen den Irak die Grundlage entziehen würde. Während die

USA deshalb bestrebt sind, UNMOVIC ein möglichst unbeschränktes Mandat zu geben, das zu akzeptieren Bagdad schwerfallen würde, wird die irakische Regierung versuchen, dieses Mandat präzise festlegen und eingrenzen zu lassen. Man kann aber davon ausgehen, daß die irakische Führung bereit ist, den Vorstellungen der UNMOVIC weitgehend zu entsprechen, wenn dies die Suspendierung der Wirtschaftssanktionen tatsächlich in greifbare Nähe rückt und das Risiko eines amerikanischen Militärschlags verringert. Die Wiederezulassung der UN-Inspektoren könnte insofern in zweifach elementarer Weise dem unmittelbaren Interesse des Regimes entsprechen.

Für den Irak ist der Dialog mit der UNO kein Ziel an sich. Der eigentlich von der irakischen Führung gewünschte Gesprächspartner sind die USA. Was gegenwärtig unrealistisch erscheint, ist aus Bagdader Perspektive keineswegs undenkbar: die Wiedereröffnung eines direkten, offiziellen oder geheimen Gesprächskanals mit den USA – vorbereitend, ergänzend oder ersatzweise auch mit den Europäern. Dabei versäumt man nicht, darauf hinzuweisen, daß der Irak als wichtiger ökonomischer und geopolitischer Faktor – nicht zuletzt als potentielles Gegengewicht zu Iran – und als im Grunde säkularer Staat ein besserer Partner des Westens sein könne als andere Regionalstaaten. Ein Dialog mit den Vereinigten Staaten, soviel scheint sicher, wäre der irakischen Führung manch politisch-ideologischer Preis wert – so würde man sich vermutlich auch auf Themen wie Washingtons Regional- und Ölinteressen und den nahöstlichen Friedensprozeß einlassen. Für den Irak geht es sowohl um die Anerkennung, die ein solcher Dialog implizieren würde – einschließlich der Anerkennung eigener legitimer politischer und Sicherheitsinteressen –, wie auch, natürlich, um die Vermeidung einer amerikanischen Militäraktion, die den Erhalt des Regimes in Frage stellen könnte.

## Ein stabiles Regime

Das Regime ist nicht schwach; es hat sich wiederholt als stark genug erwiesen, inneren Herausforderungen zu begegnen. Selbst Gegner des Regimes erklären gelegentlich, daß eine grundlegende Änderung allenfalls von außen bewirkt werden könne. Die Regierung beherrscht zwar nicht alle Gebiete des Landes, aber doch die wichtigsten: Während die kurdische Zone im Norden unter internationalem Schutz faktisch autonom ist, sind die Hauptstadt, die zentralen Gebiete, im wesentlichen auch die südlichen Teile des Landes (wo es allerdings immer mal wieder zu Anschlägen bewaffneter Regimegegner kommt) und vor allem die Ölfelder unter Kontrolle der Führung in Bagdad.

Der Irak ist militärisch schwächer als nach 1991; der Sicherheitsapparat aber ist stark genug, um mit jeder inneren Opposition fertigzuwerden. Das Regime ist so selbstsicher, daß einige seiner Vertreter über die Lebenszeit von Präsident Saddam Husein hinaus planen. Sicher ist, daß Qusay, der jüngere Sohn des Präsidenten, allmählich »seine« Leute in wichtigen Ämtern im Sicherheitsapparat und in der Regierung plazierte. Die Möglichkeit einer quasi-monarchischen Erbfolge, die das Regime und seine Strukturen weitestgehend intakt ließe, ist nicht mehr völlig auszuschließen. Zumindest ein Teil der Mittelschicht würde eine solche Lösung, die eine gewisse Stabilität und die Möglichkeit einer graduellen Entwicklung verspricht, einem blutigen Ende oder Nachspiel des gegenwärtigen Regimes vorziehen. Ähnliches gilt für viele der Nachbarstaaten.

Die relative Stärke des Regimes resultiert aus der Kombination von offener Repression (durch Ba'th-Partei, Geheimdienst und Militär), den Wirkungen der Sanktionen und einer geschickten Koalitionspolitik. Letzteres beinhaltet vor allem eine Retribalisierung irakischer Politik: Den Stämmen und ihren Führern werden Geld und Waffen zur Verfügung gestellt, damit sie nicht nur tribale Angelegenheiten selbst regeln, sondern auch die Loyalität der

Stammesangehörigen gegenüber Staat und Regime garantieren. Das Wirtschaftsembargo hat das Regime dadurch gestärkt, daß die Bevölkerung in stärkerem Maße von staatlichen Leistungen abhängig wurde: Die Lebensmittelverteilung obliegt staatlichen Stellen und lokalen Parteiorganisationen; reich werden kann mit inoffiziellen Importgeschäften letztlich nur, wer entsprechend gute Kontakte zum Regime hat. Und da das *Oil-for-food*-Regime nur Öl-Exporte autorisiert (andere Ausfuhren sind weiter verboten), ist der Staat auch der einzige Exporteur.

## Ziele und Optionen der USA

Seit dem Amtsantritt von George W. Bush und insbesondere seit dem 11. September 2001 haben sich in Washington die Anhänger eines aktiv durch die USA zu erzwingenden Regimewechsels im Irak durchgesetzt. (Hierzu und zu den völkerrechtlichen Aspekten eines Militärschlags ausführlich: Peter Rudolf, Präventivkrieg als Ausweg? Die USA und Irak, SWP-Studie, in Vorbereitung.) Welche Option sich dafür am besten eignet, ist innerhalb des politisch-administrativen und militärischen Establishments allerdings umstritten.

So setzt die CIA vornehmlich auf die Möglichkeit eines von außen zwar zu unterstützenden, letztlich aber von Kräften aus dem irakischen Militär oder Geheimdienst durchzuführenden Militärputsches. Die im Kongreß und von Teilen der zivilen Führung im Pentagon favorisierte Lösung ist dagegen, den irakischen Nationalkongreß (INC) unter Führung Ahmad Chalabis und andere – kurdische oder schiitische – Oppositionskräfte militärisch zu unterstützen, insbesondere durch Luftangriffe. Leitend ist dabei die Hoffnung, daß große Teile des irakischen Militärs sich letztlich vom Regime abwenden und zum INC überlaufen würden, wenn dieser aus amerikanisch gesicherten »befreiten Zonen« operieren könnte. Die militärische Führung dagegen setzt auf eine amerikanische Invasion und Besetzung des Irak, auf eine massive Mili-

täroperation also, die längere Vorbereitung und den Einsatz von mindestens 250 000 amerikanischen Soldaten erfordern würde.

Bei nüchterner Betrachtung ist die Aussicht auf einen Militärputsch, der das Regime in Bagdad durch eine den USA freundlich gesonnene und im übrigen kooperationswillige Militärregierung ersetzt, wenig realistisch. Bereits 1996 und 1999 hatte es Putschversuche gegeben, die aber vom irakischen Geheimdienst aufgedeckt werden konnten.

Auch Pläne, die eine Rebellion irakischer oder exilirakischer Kräfte vorsehen, die dann von den USA unterstützt würden, scheinen auf schwachem Fundament zu stehen: Die Kräfte, die in den USA am meisten Gehör finden und sich am intensivsten um amerikanische Unterstützung, finanzieller wie militärischer Art, bemühen, scheinen gleichzeitig im Irak das politisch und militärisch schwächste Element darzustellen. Chalabi ist als exilirakischer jordanischer Banker bekannt geworden, sein Rückhalt im Irak dürfte begrenzt sein; selbst vor 1996, als er sich unter dem Schutz der kurdischen Autonomie im Norden des Irak aufhielt, verfügte er nur über eine Miliz von allenfalls ein paar Tausend Mann.

Eine Nordallianz nach afghanischem Muster existiert nicht: Zwar halten die beiden großen kurdischen Parteien, die sich die Verwaltung der nördlichen Autonomiezone teilen, zusammen bis zu 70 000 Mann unter Waffen. Die kurdischen Gruppen sind aber keineswegs in erster Linie an einem Regimewechsel in Bagdad interessiert; ihr Hauptinteresse ist es, den autonomen Status ihrer drei Provinzen zu wahren. Wer in Bagdad regiert, ist für sie so lange vergleichsweise unwichtig, wie die dortige Zentralregierung sie in Ruhe läßt. Die gegenwärtige Situation – ein geschwächtes Regime in Bagdad, internationale Unterstützung und faktische Autonomie – ist für die kurdischen Parteien die beste der realistischen Möglichkeiten. Sie wissen auch, daß sie ihre Autonomie und deren stillschweigende Akzeptanz durch

die Zentralregierung schnell aufs Spiel setzen können, wenn sie sich bei einem Schlag gegen das Regime Saddam Huseins zu Stellvertretern der USA machen lassen.

Die im wesentlichen in südlichen Landesteilen konzentrierte schiitische Opposition ist sehr viel mehr an einem Regimewechsel interessiert. Wichtigste Gruppe ist hier der *Oberste Rat für die Islamische Revolution im Irak* (SCIRI); ohne iranische Unterstützung bleiben diese und andere Gruppen allerdings schwach. Die iranische Regierung hat kein Interesse, sich in einen neuen Krieg mit Irak ziehen zu lassen. Die schiitische Opposition verbindet im übrigen ein tiefer Haß auf das irakische Regime mit einem ebenso großen Mißtrauen gegenüber den USA. Ob sie oder die iranische Führung eine offene Allianz mit den USA eingehen würden, ist äußerst zweifelhaft.

Die aussichtsreichste Variante, einen Regimewechsel herbeizuführen, ist daher ein militärischer Auf- und Einmarsch eines ausreichend großen Kontingents amerikanischer Truppen. Eine überzeugende völkerrechtliche Legitimation für einen solchen Angriff und Einmarsch gibt es nicht. Die mangelnde Kooperation des Regimes mit den UN-Waffeninspektoren ist jedenfalls kaum ein hinreichender Grund. Militärisch machbar ist die Option jedoch durchaus: Der zahlenmäßig größte Teil der irakischen Streitkräfte dürfte versuchen, einer amerikanischen Invasionsarmee aus dem Weg zu gehen. Mit heftigem Widerstand einiger zehntausend Elite-soldaten wird allerdings zu rechnen sein.

Die arabischen Nachbarstaaten haben sich öffentlich und auch hinter verschlossenen Türen gegen einen amerikanischen Militärschlag ausgesprochen: Sie haben kein Interesse an regionaler Destabilisierung, fürchten Staatszerfall oder Anarchie im Irak und wollen vor allem auch keinen Präzedenzfall zulassen, der es den USA erlauben würde, Regime in der Region nach Belieben auszutauschen. Gleichzeitig würde keiner der Führer in der Region Saddam Husein eine Träne nachweinen. Angst um die Stabilität der eigenen Staaten

käme bei den Führungseliten vor allem dann auf, wenn ein amerikanischer Feldzug sich in die Länge ziehen würde und Saddam Husein ausreichend lang »standfest« bleiben könnte. Die Wirkung einer solchen langgezogenen Konfrontation auf die Öffentlichkeit der arabischen Staaten möchten die Führungseliten nach Möglichkeit vermeiden.

Aber nicht nur nach der militärischen Machbarkeit und der völkerrechtlichen Legitimation ist zu fragen, sondern auch danach, was denn, gegebenenfalls, nach einem amerikanischen Einmarsch in Bagdad geschehen soll: Werden die USA versuchen, einen hohen Militär als Sachwalter amerikanischer Interessen einzusetzen, ihm *over-the-horizon* Unterstützung zu garantieren und sich wieder zurückzuziehen? Oder würden die USA bereit sein, sich als Mandatsmacht zu etablieren? Werden sie gar von der EU oder anderen Partnern erwarten, den Irak im Rahmen eines internationalen Mandats nach dem Muster Bosniens, des Kosovo oder Afghanistans auf absehbare Zeit von außen zu verwalten? Anhänger dieser Option sollten sich klar darüber sein, daß eine solche Mandatsmacht im geschichtsbewußten Mittleren Osten mit erheblichem, vermutlich auch anhaltendem und blutigem Widerstand rechnen müßte.

### **Abschreckung und Dialog als Alternative**

Der internationalen Gemeinschaft muß vor allem daran gelegen sein zu verhindern, daß der Irak noch einmal zu einer Bedrohung für seine Nachbarn wird. Dafür wird ein Rüstungsembargo in Kombination mit Inspektionen und fortgesetzter militärischer Abschreckung ausreichen: Die irakische Führung handelt machtrational – sie versteht die Logik der Abschreckung und gibt dem eigenen Überleben absoluten Vorrang.

Das gegenwärtige Wirtschaftsembargo hat die Beschaffung von Rüstungsgütern nicht verhindert, hat aber schwerwiegende

humanitäre Konsequenzen gezeitigt. Es sollte deshalb frühestmöglich aufgehoben werden. Sofort aufzuheben wäre das Exportverbot für irakische Nicht-Ölprodukte. Das Rüstungsembargo sollte aufrechterhalten werden; Kontrollen hätten aber zuerst bei den potentiellen Exporteuren anzusetzen. Es wird nicht jeden illegalen Import verhindern, kann aber die strukturelle Angriffsunfähigkeit des Irak gewährleisten. Die internationale Gemeinschaft sollte schon deshalb auf glaubwürdigen Inspektionen bestehen. Das offensichtliche irakische Interesse an einem Dialog mit den westlichen Führungsmächten sollte aufgegriffen werden; EU-Staaten sollten sich nicht scheuen, als potentielle Mittler eines Dialogs mit den USA zu wirken und damit jene Tendenzen in der irakischen Elite zu unterstützen, die auf eine flexiblere, auf Ausgleich orientierte Außenpolitik setzen. Der irakischen Führung ist dabei deutlich zu machen, daß eine Wiedergewinnung der Souveränität über die Ölexporterlöse ohne volle Kooperation mit UNMOVIC nicht zu erreichen ist.

Gleichzeitig gilt es, die irakische Bevölkerung wieder mit der Welt in Kontakt zu bringen. Deutsche Politik sollte über kulturpolitische Initiativen nachdenken, also etwa über Stipendien für Studierende und Wissenschaftler, Traineeships für junge Fachkräfte, universitäre Kooperationsprojekte oder auch über die Wiedereröffnung eines Goethe-Instituts. Kultureller Austausch dieser Art könnte zumindest der jungen Bevölkerung eine Chance bieten, die politische Isolation zu überwinden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002  
Alle Rechte vorbehalten

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

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