

Hermann Weber

## Die Rolle der Vereinten Nationen in der Golfkrise bis zum Ablauf des Ultimatums

---

*Dr. Hermann Weber, geb. 1936 in München, Studium der Rechtswissenschaft in Genf, Freiburg und München, ist seit 1965 Forschungsreferent und Dozent für Völkerrecht am Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg.*

---

Keine internationale Auseinandersetzung seit den Tagen des Vietnamkrieges (1965/75), weder die sowjetische Intervention in Afghanistan (1979/88) noch der Falklandkrieg zwischen Argentinien und Großbritannien (1982) noch die Interventionen der USA in Grenada (1983) und in Panama (1989), hat die öffentliche Meinung derart polarisiert wie der Streit darüber, wie dem Aggressionsakt Iraks vom 2. August 1990 gegenüber Kuwait zu begegnen sei. Die starke Polarisierung der Öffentlichkeit war dabei auch durch die Begleitumstände der Golfkrise mitbestimmt worden: durch die Berichte über die im besetzten Kuwait begangenen Kriegsverbrechen, die Verletzung von zahlreichen, den diplomatischen und konsularischen Missionen in Kuwait zustehenden völkerrechtlichen Garantien und vor allem durch die vom Irak herbeigeführte Geiselafläre. Der eigentliche Meinungsstreit entzündete sich jedoch am militärischen Vorgehen gegen Irak seit dem 16. Januar 1991. Er wurde ausgelöst durch die Sicherheitsratsresolution Nr. 678 vom 29. November 1990, in der Irak eine Frist bis zum 15. Januar 1991 gesetzt worden war, um der Forderung nach „bedingungslosem“ Rückzug aus Kuwait nachzukommen. Für die Zeit danach waren die „mit Kuwait kooperierenden Staaten ermächtigt ... alle erforderlichen Mittel einzusetzen“, um den Forderungen des Sicherheitsrates Geltung zu verschaffen.

Wegen dieser Formulierung wird die Frage der Legitimation zur bewaffneten Gewaltanwendung in der Öffentlichkeit nicht so eindeutig mit Ja beantwortet wie noch 1950 während der nordkoreanischen Aggression, als der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten der UNO ersucht hatte, dem angegriffenen Südkorea „militärischen Beistand“ zu leisten. Die Legitimation der Resolution 678 wird auch unter den völkerrechtlichen Kategorien der Angemessenheit der anzuwendenden Mittel angegriffen, weil die friedlichen Konfliktlösungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft wurden, und weil die volle Wirkung des über Irak verhängten Embargos nicht abgewartet wurde.

In einem Klima der aufgewühlten Leidenschaften und der verhärteten Positionen gilt es, sich der

allgemeinen Verhaltensmaßstäbe zu erinnern, die sich die Staaten für den Fall angespannter Konfliktbeziehungen selbst gegeben haben. Auf der zwischenstaatlichen Ebene existieren nach wie vor verbindliche Kategorien des Völkerrechts, die von den Staaten nicht ignoriert werden

können, sofern sie überhaupt rechtliche Maßstäbe und nicht nur Machtinteressen gelten lassen. Eine prinzipielle Bindung an das Völkerrecht muß deshalb auch für alle an der Golfkrise beteiligten Staaten zunächst unterstellt werden. Allerdings erkennen nicht alle Staaten in gleicher Intensität die Bindung völkerrechtlicher Normen an. Dem Genfer Zusatzprotokoll I von 1977, das den völkerrechtlichen Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte präzisiert, gehören bisher weder der Irak noch die USA als Vertragsstaaten an. Ebenso gehören die USA zu den wenigen Staaten, die dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966, in dem die Vereinten Nationen die Freiheit der Information „ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen“ als Menschenrecht statuiert haben (Art. 19), bisher nicht beigetreten sind. Die Rigidität, mit der der Irak und die USA die militärische Auseinandersetzung im Golf betrieben, und die Art und Weise, in der sie die von ihnen verfügte Zensur der Kriegsberichterstattung handhabten und damit die politische Kontrolle des Kriegsgeschehens erheblich erschwerten, erklären sich nicht zuletzt aus dieser differenzierten Anerkennung völkerrechtlicher Normen durch beide Staaten.

### **Der Auftrag der Vereinten Nationen**

Kommt es zu friedensbedrohenden Situationen im Verlauf angespannter Konfliktbeziehungen zwischen Staaten, so ist es vor allem die Aufgabe der Vereinten Nationen, einer beginnenden und unkontrollierten Gewaltanwendung entgegenzuwirken, um zu verhindern, daß die Mitgliedstaaten der UNO „Krieg als Mittel für die Lösung internationaler Streitfälle“ und „als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen“ gebrauchen. Das allgemeine Kriegsverbot, wie es von allen Staaten im Briand-Kellogg-Pakt von 1928 (Kriegsächtungspakt) anerkannt wurde, ist in dieser Eindeutigkeit ungeschmälert in die UN-Charta 1945 übernommen worden und ist seither Bestandteil des in ihr statuierten Gewaltverbotes (Art. 2 Ziff. 4). Es bestimmt Ziel und Auftrag der UNO seit ihrer Gründung in einem Maße, das wenig Raum für anderslautende Interpretationen läßt.

Die UNO hat bisher in allen militärischen Auseinandersetzungen, in die sie eingeschaltet wurde, deutlich gemacht, daß sie die Anwendung militärischer Gewalt, wenn sie nicht ausnahmsweise durch ein eng auszulegendes Recht der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung gedeckt ist (Art. 51), ausschließlich für sich beansprucht. Allem der Sicherheitsrat ist bevollmächtigt, den in der UN-Charta gegebenen Rahmen für die Anwendung von Zwangsmaßnahmen (Art. 40-42) im Falle von ihm vorher festgestellter Aggressionsakte, Friedensbrüche und Friedensbedrohungen (Art. 39) auszufüllen und entsprechende Maßnahmen, die die Souveränität eines anderen Staates verletzen können, anzuordnen. In diesem System kollektiver Sicherheit, das nicht automatisch identisch ist mit nach außen ähnlich erscheinenden Maßnahmen, die einzelne Staaten unter Berufung auf das „kollektive Selbstverteidigungsrecht“ (Art. 51) im Golf ergriffen haben, ist kein Raum

für eine Kriegführung, die, mag sie auch noch so legitim erscheinen, unter dem Motto eines

„gerechten Krieges“, eines Krieges für „Recht und Freiheit“ oder eines Krieges für eine „neue Weltordnung“ steht. Einer so definierten Kriegführung fehlt schon per definitionem nach den Kategorien der UN-Charta die Rechtsgrundlage, nicht zuletzt, weil die UN-Charta jede Zwangsmaßnahme, gleich ob militärische oder nichtmilitärische, streng unter das Gebot der Verhältnismäßigkeit stellt.

Die Vereinten Nationen haben aber auch die Aufgabe, der Vernunft und dem pragmatischen Menschenverstand Handlungsräume zu schaffen, wenn eine nicht verhinderte oder eine ausufernde Gewaltanwendung zwischen den Staaten nach Beendigung verlangt. Mit dem Nahostproblem sind die Vereinten Nationen seit den Tagen der Gründung der UNO befaßt. Sie konnten das Problem bis heute politisch nicht befriedigend regeln, doch verstanden sie es über lange Perioden, Waffenstillstände durchzusetzen und einen, wenn auch zerbrechlichen, de facto-Frieden zu organisieren. Daß die UNO dennoch keinen dauerhaften Frieden herstellen konnte, war weniger ihr Verschulden als das der vielen im Golf engagierten Staaten, die in der konkreten Entscheidungssituation ihr Eigeninteresse über das Gesamtinteresse an einer Regelung stellten, an der die betroffenen Parteien ebenso wie nationale Gruppen und Minderheiten beteiligt sind.

### **Irak und Kuwait bringen ihren Streit nicht vor die Vereinten Nationen**

Von den Vereinten Nationen als einem Forum für friedlichen Konfliktaustrag haben die Hauptverantwortlichen der Golfkrise, Irak und Kuwait, vor dem 2. August 1990 keinen Gebrauch gemacht. Dabei waren die Voraussetzungen für eine Einschaltung der UNO längst gegeben: Der irakischen Invasion war ein Streit um die Schuldenlast von 120 Milliarden US-Dollar vorhergegangen, die den Irak seit seinem Krieg mit dem Iran belastete, die Hälfte davon gegenüber den Golfstaaten. Angesichts der irakischen Finanzkrise brachen alte Konflikte mit Kuwait wieder auf, die Frage der Zugehörigkeit der kuwaitischen Inseln Bubiyan, Warbah und Failaka in den Grenzgewässern der beiden Staaten, die einseitige Erhöhung der kuwaitischen Rohölförderung und die hierdurch verschärfte irakische Finanzkrise sowie die Frage der kuwaitischen Ölförderung im umstrittenen Grenzgebiet zum Irak während des irakisch-iranischen Krieges.

Die Tatsache, daß vor dem 2. August 1990 weder Irak noch Kuwait ihren Streit vor die Vereinten Nationen gebracht haben, war unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung des Friedens am Golf ein schwerer Fehler, darüber hinaus aber auch ein Bruch ihrer UNO-Verpflichtungen. Auch kann der Umstand, daß die USA noch kurz vor der Invasion am 2. August 1990 der Regierung in Bagdad durch diplomatische Kanäle ihr Desinteresse am irakisch-kuwaitischen Konflikt signalisiert haben, nicht als Rechtfertigung für den völkerrechtswidrigen Einmarsch des Irak in Kuwait dienen.

Vor diesem Hintergrund konnte es, als die Vereinten Nationen nach Beginn der irakischen Invasion von Kuwait um Hilfe angerufen wurden, für die Ent-

scheidung des Sicherheitsrates keine Rolle spielen, ob Irak die Verhandlungen mit Kuwait zuletzt noch mit dem Willen zum politischen Kompromiß geführt hat oder ob sie ihm nur als Alibi für eine bereits feststehende Aggressionsabsicht gedient haben. In der UNO bestand weitestgehende Einigkeit darüber, daß allein der Versuch Iraks, seine Forderungen gegenüber Kuwait, wie auch immer sie im einzelnen begründet wurden, im Wege der militärischen Gewalt durchzusetzen, als grober Verstoß gegen das völkerrechtlich verbindliche Gewaltverbot gebrandmarkt werden müsse und eine entsprechende Antwort des Sicherheitsrates verlange.

### **Nach der Invasion in Kuwait: Paralleles Krisenmanagement der Vereinten Nationen und der USA**

Der Sicherheitsrat hat seine völkerrechtliche Bewertung der irakischen Invasion noch am Tage des Gewaltaktes deutlich zum Ausdruck gebracht: Auf Antrag Kuwaits verurteilte er den Irak für seinen „Friedensbruch“ nach Art. 39 der UN-Charta und forderte seinen sofortigen und bedingungslosen Rückzug auf die Stellungen, die er am Tage vor der Invasion eingenommen hatte. Zugleich forderte der Sicherheitsrat beide Parteien auf, eingehende Verhandlungen zur Lösung ihres Streites aufzunehmen (Res. 660).

Vier Tage später verhängte der Sicherheitsrat in einer zweiten Resolution (661) ein Handelsembargo über den Irak, um dessen Rückzug aus Kuwait zu erzwingen und die vertriebene kuwaitische Regierung wieder in ihre Rechte einzusetzen. Obgleich der Sicherheitsrat die Sanktionen - eine nichtmilitärische Zwangsmaßnahme im Sinne des Art. 41 - auch unter Hinweis auf das Recht der Selbstverteidigung nach Art. 51 verhängt hatte, sah er keine Veranlassung, der Invasion auch mit militärischen Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 zu begegnen. Er hielt das Embargo für die angemessene Antwort der Staatengemeinschaft auf diesen gravierenden Völkerrechtsbruch.

Schon unmittelbar nach der Verabschiedung der Resolutionen 660 und 661, in denen sich der Sicherheitsrat auf eine Linie des moderaten und zugleich kraftvollen Reagierens auf den Friedensbruch verständigt hatte, wurde erkennbar, daß die USA ein von dieser Linie abweichendes Krisenmanagement verfolgten. Unter Berufung auf das Recht der kollektiven Selbstverteidigung kündigten sie die Entsendung amerikanischer Streitkräfte zum Schütze Saudi-Arabiens an. Sie begründeten die Notwendigkeit dazu mit der „Offensivposition“, die Irak durch seine Invasion in Kuwait erlangt habe. Zu diesem Zeitpunkt, dem 7. August 1990, hatten die USA in einer amtlichen Erklärung eigene Offensivabsichten gegen Irak oder gegen das besetzte Kuwait nicht erkennen lassen. Insoweit respektierten sie noch die vom Sicherheitsrat gezogenen Sanktionsgrenzen. Sie selbst erklärten, Irak durch politischen Druck destabilisieren zu wollen. Allerdings schlugen die USA schon am folgenden Tage eine härtere Gangart gegenüber dem Irak ein, als dieser seine Aggression, die bis dahin in den Kategorien des Völkerrechts „nur“ eine militärische Besetzung war, durch die Erklärung der „Annexion“ Kuwaits zusätz-





lich verschärfte - eine Maßnahme, die dem amerikanischen Präsidenten Bush Gelegenheit bot, den irakischen Staatschef mit Hitler zu vergleichen. Bush verwies auf die Gebietsansprüche des deutschen Diktators 1939 und deutete an, daß die USA die Lehren der Geschichte ernst nähmen. Den Aggressoren gegenüber dürfe man keine Nachgiebigkeit zeigen, wenn man die fatalen Folgen einer solchen Politik vermeiden wolle.

Noch am Tage der irakischen Annexionserklärung, am 8. August 1990, verkündete der amerikanische Präsident vier Prinzipien, von denen er sich in der Golfkrise künftig leiten lassen wolle:

- bedingungsloser und vollständiger Rückzug Iraks aus Kuwait;
- Wiedereinsetzung der legitimen kuwaitischen Regierung;
- Sicherheit und Stabilität im Golf;
- Schutz des Lebens der US-Bürger im Ausland.

Bush begründete sein Vier-Punkte-Programm jedoch nicht allein mit den Lehren der Geschichte. Er verwies erstmals auch auf eine mögliche Bedrohung der amerikanischen Ölimporte und auf mögliche expansive Ziele des Irak. Die zu diesem Zeitpunkt hypothetischen Beweggründe wurden am folgenden Tage durch eine Erklärung der CIA ergänzt, die ihre Besorgnis zum Ausdruck brachte, Irak werde bei einem neuerlichen Vorstoß Giftgas zum Einsatz bringen.

Unterzieht man das Krisenbild in der ersten Woche nach der irakischen Invasion in Kuwait einer Bewertung, so ist es gekennzeichnet einmal durch eine renitente, sich versteifende Haltung Iraks, ausgedrückt in der Annexionserklärung entgegen den in der Sicherheitsratsresolution 661 erteilten Auflagen, und zum anderen durch eine zunehmend deutlich werdende Neigung der USA, abweichend von der Position des Sicherheitsrates auch die militärische Option in die Überlegungen zur Überwindung der Krise am Golf einzubeziehen. Die abweichende Haltung im US-Krisenmanagement wird vor allem dort sichtbar, wo die USA die Annexionserklärung Iraks zum Anlaß nahmen, dem Golfkonflikt eine globale Bedrohungsdimension zu geben, die er bis dahin nicht hatte und für die es über die Invasion in Kuwait hinaus auch keine äußeren Anzeichen gab. Zwar betonte Bush noch den defensiven Auftrag für die Streitkräfte, die nach Saudi-Arabien gesandt werden sollten, doch tritt die stärkere Konkretisierung der militärischen Option in der Begründung seines Prinzipienkataloges in Verbindung mit der geplanten Truppenstationierung im Golf schon zu offen in Erscheinung, als daß sie allein mit einer Abschreckungsstrategie gegenüber Irak erklärt werden könnte. Das abweichende Krisenmanagement der USA wird vor allem dort erkennbar, wo es auf die parallele

Reaktion des Sicherheitsrates trifft, in der die Annexionserklärung Iraks lediglich zurückgewiesen wird. Der Sicherheitsrat beantwortete den neuen Völkerrechtsbruch mit einer „Null-und-nichtig“-Erklärung (Res. 662), ordnete im übrigen aber keine über das beschlossene Embargo (Res. 661) hinausgehende Zwangsmaßnahme an.

### **Operation „Wüstenschild“ und „Seeblockade“ - zwei Entscheidungen außerhalb des Krisenmanagements der Vereinten Nationen**

Die folgende Phase in der Entwicklung der Golfkrise bis zum Ultimatum des Sicherheitsrates vom 29. November 1990 ist durch zwei Entscheidungen gekennzeichnet, an denen der Sicherheitsrat nicht beteiligt war, die „Operation Wüstenschild“, die Stationierung von zunächst 50.000, später dann 250.000 Soldaten, und die „totale Seeblockade“. Die erste Entscheidung ist wesentlich durch den Sondergipfel der Arabischen Liga beeinflusst worden, der am 12. August 1990 mit einer Verurteilung Iraks zu Ende gegangen war. Die Verurteilung war mit einer Stimmenmehrheit von zwölf der anwesenden 20 Liga-Mitglieder erfolgt, wobei das Abstimmungsergebnis insofern bemerkenswert ist, als es nicht mit dem breiten Konsens zustande gekommen war wie die vergleichbare Abstimmung des Sicherheitsrates über die Resolution 660.

Die zweite Entscheidung in dieser Phase der Golfkrise war die Verhängung einer „totalen Seeblockade“ am 17. August 1990. Ihr war die Entscheidung einzelner Staaten, wie Frankreich, Niederlande, Spanien, Belgien und Australien vorausgegangen, nach den USA und Großbritannien eigene Seestreitkräfte in den Golf zu entsenden, um das UN-Embargo in seiner Effizienz zu erhöhen und zugleich die Entschlossenheit der mit Kuwait sympathisierenden Staaten vor aller Welt sichtbar zu machen. Diese ohne Zustimmung des Sicherheitsrates getroffene Entscheidung war nicht unproblematisch und führte sofort zu einem Streit unter den entsendenden Staaten über den Umfang ihres Auftrages. Während die USA und Großbritannien darauf bestanden, daß der Auftrag an die Seestreitkräfte auch die Gewaltanwendung zur Durchsetzung des Embargos einschliesse, was der Anordnung einer Seeblockade gleichgekommen wäre, betonten etwa Frankreich und Spanien, daß die Seestreitkräfte nur die Einhaltung der Embargobestimmungen beobachten und darüber dem Sanktionsausschuß des Sicherheitsrates (Res. 661 Ziff. 6) berichten könnten, der allein die Aufsicht über das Embargo führe. Auch der UN-

Generalsekretär de Cuellar vertrat die Auffassung, daß die Ausdehnung des Embargos auf eine Seeblockade von der Res. 661 nicht gedeckt sei.

Bei dieser Auseinandersetzung ging es um die Frage, ob einzelne UN-Mitglieder in Friedenszeiten auch ohne Zustimmung der Sicherheitsrates eine Seeblockade - nach dem Völkerrecht eine Kriegshandlung - verhängen dürfen. Die USA und Großbritannien glaubten jedenfalls im kollektiven Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 eine ausreichende Legitimation zu besitzen, die ihnen die Anwendung der Gewalt bei der Durchsetzung des Embargos auch ohne Zustimmung des Sicherheitsrates erlaube. Dieser Streit um die Grenzen einer völkerrechtlich legitimen Embargoüberwachung wurde durch die USA am 17. August 1990 einseitig beendet, als sie eine „totale Seeblockade“ über den Irak verhängten. Diese Entscheidung, die auf die Embargo-Resolution des Sicherheitsrates 661 gestützt wurde, ohne daß die Voraussetzungen dazu vorlagen, wertete die „Washington Post“ in richtiger Einschätzung ihrer Tragweite als „erste offensive militärische Aktion“ gegen den Irak. Der UN-Generalsekretär erblickte in dieser Entscheidung einen „Verstoß gegen den Geist der UN-Charta“, wenngleich er zugestand, daß das Selbstverteidigungsrecht durch die Seeblockade nicht berührt werde. Auch der sowjetische Präsident bewertete die amerikanische Entscheidung kritisch, als er erklärte, „die Spannungen drohten eine Kettenreaktion auszulösen, die die ganze Weltgemeinschaft gefährden könne.“

Die USA bemühten sich angesichts dieser Kritik noch nachträglich um eine Autorisierung ihrer Seeblockade durch den Sicherheitsrat, waren jedoch nur teilweise erfolgreich: Am 25. August 1990 genehmigte der Sicherheitsrat in der Resolution 665 unter sorgfältiger Vermeidung des Begriffes „Seeblockade“ und unter Betonung seiner „Weisungsbefugnis“ bei der Durchsetzung des Embargos die „erforderlichen, den Umständen angemessenen Maßnahmen anzuwenden...“ Der Sicherheitsrat gab damit zu verstehen, daß er in der Golfkrise zu diesem Zeitpunkt noch keinen Anlaß sehe, von der bis dahin eingehaltenen Linie, den Irak durch ausdrücklich nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen zum Rückzug aus Kuwait zu bewegen, abzuweichen und den Verbündeten Kuwaits Freipässe für ein militärisches Vorgehen auszustellen.

### **Problematische Aufwertung eines Nebenkriegsschauplatzes: die Geiselaffäre**

Das zunehmend militantere Engagement der USA im Zusammenwirken mit einzelnen anderen Verbündeten Kuwaits bei der Durchsetzung der Resolutionen des Sicherheitsrates und ihr Abweichen von dessen nach wie vor moderaten Linie in der Anwendung der Sanktionsgewalt beantwortete der Irak mit der Geiselaffäre. Am 15. August 1990 brachte er erstmals im Zusammenhang mit der Golfkrise die Frage der freien Ausreise der ausländischen Staatsbürger zur Sprache. Obgleich der Irak den Terminus „Geiselnahme“ vermied, bestand von Anfang an

kein Zweifel daran, worauf diese Ankündigung zielte. Über die Unzulässigkeit einer Geiselnahme als Repressalie gegenüber Maßnahmen, die Irak zu Recht oder zu Unrecht als völkerrechtswidrig erachtete, bestand sogleich und weltweit Übereinstimmung. Am 18. August 1990 stellte der Sicherheitsrat in der Resolution 664 die Rechtslage klar, als er den Irak dazu aufforderte, alle Beschränkungen der freien Ausreise für ausländische Staatsbürger aufzuheben und die Sicherheit und Unantastbarkeit dieses Personenkreises unterschiedslos zu gewährleisten. Vor dem Hintergrund zahlreicher Verstöße des Irak gegen die diplomatischen und konsularischen Garantien der ausländischen Missionen und ihres Personals im besetzten Kuwait forderte der Sicherheitsrat den Irak auch zur Beachtung der entsprechenden internationalen Normen auf.

Von der Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Ausländer im Irak waren etwa 12.000 Personen betroffen. Unter den Drangsalierungen im besetzten Kuwait litten die ausländischen Missionen in unterschiedlichem Maße, die westlichen stärker als die östlichen, je nachdem, wie stark die Entsendestaaten in der Golfkrise gegen Irak Stellung bezogen hatten. Irak versuchte, den Geiselcharakter seiner Maßnahmen gegen die ausländischen

Staatsbürger und gegen die diplomatischen Missionen in Kuwait zu beschönigen und sprach in diesem Zusammenhang von sich als „Gastgeber der Bürger aggressiver Nationen“. Den Tatbestand der Geiselnahme bestritten aber selbst Saddam Hussein und der irakische Parlamentspräsident nicht, als sie die westlichen Staatsbürger als „Schild“ gegen bewaffnete Angriffe bezeichneten und ihre freie Ausreise unter dieser Voraussetzung ablehnten.

Die Geisellaffäre hatte die Welt über den ganzen Herbst bis in den Dezember 1990 hinein in Atem gehalten und wesentlich zu der Positionsverhärtung auf der Seite der Verbündeten Kuwaits beigetragen. Erst der Druck der Weltöffentlichkeit und weiterer Resolutionen des Sicherheitsrates ließen den Irak Stück für Stück von seiner unhaltbaren Position wieder abrücken. Bis Weihnachten desselben Jahres konnten die letzten Geiseln in ihre Heimatländer zurückkehren, während sich gleichzeitig die Lage der ausländischen Missionen in Kuwait durch deren Schließung entspannte, ohne daß dadurch aber eine Änderung in den Rechtsbeziehungen zwischen Kuwait und den Entsendestaaten eintrat.

Zeitgleich mit der Geisellaffäre stationierten die USA neben den 130.000 Soldaten der anderen mit Kuwait kooperierenden Staaten bereits 170.000 eigene Soldaten am Golf und zogen mit ihren Alliierten 120 Kriegsschiffe in der Krisenregion zusammen. Die Aufstockung der amerikanischen Truppen beruhte auf bilateralen Abmachungen, die die USA mit Saudi-Arabien und den anderen Golfanrainerstaaten, wie den Vereinigten Emiraten, getroffen hatten. Sie war durch den Sicherheitsrat selbst nicht autorisiert worden. Die USA und ihre Verbündeten begnügten sich auch hier, das militärische Engagement als Ausübung des Rechts der kollektiven Selbstverteidigung erscheinen zu lassen, um sich selbst weitgehende Handlungsfreiheit in der Behandlung der Golfkrise zu sichern. Dementsprechend wurde auch das Ersuchen des Sicherheitsrates (Res. 665), alle Maßnahmen so zu koordinieren, daß der Generalstabsausschuß nach Art. 47, der UN-Generalsekretär sowie der Sanktionsausschuß des Sicherheitsrates an ihnen beteiligt werden, von den USA und ihren Verbündeten im Golf nicht beachtet. Aus demselben Grunde hatten die USA schon am 15. August 1990 den sowjetischen Vorschlag, ein UN-Oberkommando für alle Luft-, See- und Landstreitkräfte im Golf zu bilden, abgelehnt. Die Geisellaffäre, primär ein Streit zwischen Irak und den westlichen Verbündeten Kuwaits, war nur ein Nebenkriegsschauplatz, der sich indes im weiteren Verlauf der Golfkrise als gravierendes Eskalationselement erwiesen hat. Sie diente den USA als zusätzliches Argument für eine militärische Option, die im Krisenmanagement des Sicherheitsrates zu diesem Zeitpunkt nicht vorgesehen war. Die Steuerung der Golfkrise durch den Sicherheitsrat wurde dadurch zunehmend schwierig, zumal die Geiselfrage mit der Frage der Befreiung Kuwaits in keinem direkten Zusammenhang stand. Die Verbindung zwischen beiden Fragen konnte sich überhaupt erst aus dem Krisenmanagement der USA erklären, das auf eine militärische Option gegenüber Irak hinsteuerte.

### **Die militärische Option der USA nimmt Gestalt an**

Bereits im August wurden in den USA erstmals Stimmen laut, die sich die Frage stellten, ob die Geiselnahme von den USA zum Anlaß eines schärferen Vorgehens gegen den Irak genommen werde. Damit konnte zweierlei gemeint sein: die Ausdehnung des Embargos auf den Luftverkehr - eine Maßnahme, die der Sicherheitsrat in Erweiterung seiner Resolution 661 auch vier Wochen später, am 25. September 1990, mit der Resolution 670 beschlossen hatte - aber auch ein über das Embargo hinausgehender militärischer Schlag gegen den Irak. Christoph Bertram beschrieb (Die Zeit vom 24. August 1990) die Veränderung der US-Politik im Golf, die einen „präventiven Schlag“ gegen Irak vorbereite. Dazu zitierte er das amerikanische Wochenmagazin „Time“, das bereits in Einzelheiten das geplante „Kriegsszenario“ des Pentagon wiedergab, nach denen in 24 Stunden die Luftherrschaft erreicht und zehn Tage später die irakischen Landstreitkräfte niedergekämpft sein sollten - mit amerikanischen Verlusten von 100 und irakischen Verlusten von 20.000 bis 30.000 Mann.

Zu diesem Zeitpunkt hatten in Washington viele Sprecher und Beobachter der Szene in Erinnerung an den Vietnamkrieg jede Möglichkeit eines Landkrieges noch strikt in Abrede gestellt. Bertram erklärte jedoch zu Recht, daß es nicht das erste Mal wäre, „daß Papier-Pläne in der Realität scheitern“, und plädierte aus diesem Grunde für Alternativen zum Krieg. Er meinte, daß niemand ausschließen könne, daß Saddam doch noch einlenke: „Wenn irgend etwas dies erreichen kann, dann wäre es die Kombination wirksamer Wirtschaftssanktionen, militärischer Stärke und der Bereitschaft, doch noch Kompromisse zu suchen“. Es gelte „Alternativen zum Krieg zu sondieren, nicht aber unbedacht hineinzuschlittern“ - prophetische Worte!

An solcher Bereitschaft fehlte es in den folgenden Wochen und Monaten: Der Irak gab nicht zu erkennen, daß er zumindest einen Teilrückzug seiner Streitkräfte erwäge, und benutzte stattdessen die Geiselfrage, um die USA zum Nachgeben zu zwingen. Die USA ihrerseits hielten an der Forderung des „bedingungslosen“ Rückzuges fest und schlossen schon so die Möglichkeit eines wie auch immer definierten Kompromisses aus. Formal konnten sich die USA auf den klaren Wortlaut der Resolution 660 stützen, aber diese, wie auch die späteren Resolutionen, schlossen den Teilrückzug als Zwischenlösung ebensowenig aus, wie die Resolution 678 vom 29. November 1990 die USA und ihre Verbündeten nach Ablauf des Ultimatums zu militärischen Schlägen gegen Irak verpflichtete. Die USA verließen sich aber zu diesem Zeitpunkt schon zu sehr auf ihre „verlockenden strategischen, militärischen Optionen“ (Süddeutsche Zeitung vom 21. August 90) und ihre Luftüberlegenheit, um dem moderaten Krisenmanagement der Vereinten Nationen noch etwas abgewinnen zu können. Angesichts dieser Situation war es den Vereinten Nationen kaum möglich, noch eine eigenständige Rolle in der Beherrschung der Golfkrise zu spielen. Zu sehr hatten sich die Hauptakteure, der

Irak und die USA, in ihren Wagenburgen verschanzt, um selbst noch Wege zu einem Kompromiß zu finden. Es fehlte zwar nicht an diplomatischen Initiativen aus allen politi-



schen Lagern, darunter an erster Stelle auch einer regen Reisetätigkeit des UN-Generalsekretärs zu den Akteuren der Golfkrise, aber alle Vermittlungsbemühungen scheiterten an der Unnachgiebigkeit der beiden Hauptakteure.

### **Die Vereinten Nationen halten an der Linie eines moderaten Krisenmanagements fest**

Das Signal für die letzte Runde in der Golfkrise, die über den militärischen Countdown entscheiden sollte, gab Präsident Bush, als er am 15. Oktober 1990 den irakischen Staatschef erneut mit Hitler verglich. Sein Verteidigungsminister Cheney ergänzte das durch die Mitteilung, daß eine Militäraktion „zur Vertreibung Iraks möglich“ sei. Zwei Wochen später drohten Bush und sein Außenminister Baker Irak ohne jede Beschönigung mit einem „militärischen Schlag“. Auf diese unverhüllten Drohungen hin sah sich auch der Sicherheitsrat genötigt nachzuziehen, wenn auch nicht so weitgehend wie die USA. Bereits am 25. September 1990 hatte er das Embargo (Res. 661) auf den gesamten Luftverkehr ausgedehnt (Res. 670). Am 29. Oktober 1990 konkretisierte er nun seine Haltung durch die Androhung nicht näher spezifizierter „weiterer Maßnahmen nach Kapitel VII“ (Res. 674). Mit dieser Resolution hielt sich der Sicherheitsrat jedoch noch deutlich unterhalb der Linie des militärischen Zwangs nach Art. 42, wenngleich der Abstand zu den Maßnahmen, wie sie die US-Administration ankündigte, geringer wurde.

Die Haltung der Ständigen Vertreter im Sicherheitsrat beleuchtet die Situation in dieser kritischen Phase der Golfkrise auf anschauliche Weise. Großbritannien hatte am 11. Oktober 1990 klar Stellung bezogen, als es eine militärische Option nicht mehr ausschloß. Frankreich war schon Ende August unter dem Eindruck der Geisellaffäre auf die harte Linie der USA eingeschwenkt und hatte durch Staatspräsident Mitterrand erklärt, daß es keine Verhandlungen geben werde, solange die Geiseln weiterhin festgehalten würden und Kuwait besetzt sei. Die französische Haltung unterschied sich jedoch insofern von der amerikanischen, als sie immerhin anzudeuten schien, daß mit der Freilassung der Geiseln eine von zwei der französischen Kardinalbedingungen erfüllt wären - eine Position, die nicht notwendigerweise, aber doch möglicherweise einen Verhandlungsansatz barg. Allerdings machte Frankreich hiervon, als der Irak später in der Geiselfrage nachgab, mit Rücksicht auf seinen atlantischen Bündnispartner keinen Gebrauch. Als es dann unmittelbar vor dem Angriff auf den Irak am 16. Januar 1991 im Sicherheitsrat doch noch mit einer Friedensinitiative hervortrat, war es zu spät, um dem Lauf der Dinge noch eine Wendung zu geben. Die Haltung der restlichen Ständigen Vertreter im Sicherheitsrat, Chinas und der Sowjetunion, war während des gesamten Verlaufs der Golfkrise bis zum November vergleichsweise klar und konstant: Sie lehnten die amerikanischen Wünsche nach schärferen Zwangsmaßnahmen zur Überwindung der Golfkrise ab und plädierten für eine friedliche Lösung der Kuwaitfrage, letztlich auf der Linie, die der Sicherheitsrat bis zur Annahme der Resolution 678 eingehalten hatte. Erst in der Abstimmung über diese



Resolution gingen Moskau und Peking getrennte Wege: Moskau, als es der Resolution zuletzt doch zustimmte, und Peking, als es Stimmenthaltung übte.

Die USA waren seit November 1990 fest entschlossen, sich von der einmal eingeschlagenen Position, die Golfkrise militärisch zu lösen, nicht mehr abbringen zu lassen. Als sich die Perspektive eines Landkrieges immer stärker abzeichnete, entschied Präsident Bush am 12. November 1990, weitere 150.000 Soldaten in den Golf zu entsenden - eine Entscheidung, die bereits im August 1990 durch die Ankündigung, 200.000 Reservisten einzuberufen, vorbereitet worden war.

### **Vereinte Nationen ohne Chance?**

Mit der definitiven Entscheidung des amerikanischen Präsidenten, in der Golfkrise die militärische Karte zu spielen, wurde ein Countdown ausgelöst, mit dem auch die Grundentscheidung getroffen war, politische Verhandlungen auf die Zeit nach der Beendigung der militärischen Auseinandersetzung zu verschieben. Folgerichtig hat sich deshalb der Sicherheitsrat nach der Verabschiedung der Resolution 678 am 29. November 1990 bis zum Ablauf des militärischen Countdown am 15. Januar 1991 mit der Golfkrise nicht mehr befaßt. Soweit noch eine Verhandlungstür offengehalten wurde, wie im Falle des Gesprächsangebotes des amerikanischen Präsidenten im Dezember 1990, lag solchen Angeboten kein ernsthafter Verhandlungswunsch zugrunde. Dies ist durch das wochenlange Tauziehen um Termine ebenso belegt wie durch Ton, Inhalt und Begleitumstände des unmittelbar vor Ablauf des Ultimatums am 9. Januar 1991 in Genf zustande gekommenen Treffens zwischen den Außenministern Iraks und der USA.

Alle maßgeblichen Entscheidungen, die im Blick auf die militärische Option in der Golfkrise getroffen wurden, sind am Sicherheitsrat vorbei zustande gekommen. Sie wurden weder mit ihm abgestimmt noch wurde seine Zustimmung eingeholt. Die Entscheidungen der im Golf engagierten Staaten betrafen einseitig „individuelle oder kollektive“ Maßnahmen im Rahmen des durch Art. 51 garantierten Rechts der Selbstverteidigung, diese waren jedoch keine Maßnahmen im Rahmen der „kollektiven Sicherheit“, für die allein der Sicherheitsrat aufgrund Art. 39 die Entscheidungsgewalt besitzt. Zwar hat der amerikanische Präsident am 6. November 1990 klargestellt, daß es im Golf „nicht um Öl“, sondern um die „Abwehr der Aggression“ gehe. Tatsächlich ist die Aggression Iraks aber nicht unter den Kategorien der Selbstverteidigung abgewehrt worden, sondern zum Anlaß eines Krisenmanagements geworden, dessen Ziele nicht mit denen des Sicherheitsrates harmonierten.

Mit den Embargo-Beschlüssen (661 und 670) hat der Sicherheitsrat parallelen Kollektiv-Aktionen außerhalb des von ihm gesteckten Handlungsrahmens den Boden entzogen. Später sind aber durch den Irak keine neuen Aggressionsakte gesetzt worden, die den Rückgriff

auf eine bewaffnete Gegenwehr nach dem Recht der Selbstverteidigung hätte rechtfertigen können. Dies gilt für die Annexionserklärung in gleicher Weise wie für die Gei-

selaffäre: Beide erfüllten nicht den engen Tatbestand des „bewaffneten Angriffs“ nach Art. 51, nachdem die mit der Invasion eröffneten Kampfhandlungen nach wenigen Tagen zu Ende gegangen waren. Die mit der Vorbereitung der militärischen Option verbundenen Maßnahmen haben in nahezu allen Fällen den Entscheidungen des Sicherheitsrates vorgegriffen und dadurch eine Eskalationsspirale in Bewegung gesetzt, die vom Sicherheitsrat in eigener Zuständigkeit nicht zu beherrschen war. Gegenüber dem militärischen Countdown der USA waren die Vereinten Nationen ohne Chance.