

Rudolf, Peter

Research Report

Die "Strategie der Freiheit" im Nahen und Mittleren Osten: Rhetorik und Realität amerikanischer Politik

SWP-Aktuell, No. 53/2003

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Rudolf, Peter (2003) : Die "Strategie der Freiheit" im Nahen und Mittleren Osten:
Rhetorik und Realität amerikanischer Politik, SWP-Aktuell, No. 53/2003, Stiftung Wissenschaft und
Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254465>

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.*

Die »Strategie der Freiheit« im Nahen und Mittleren Osten

Rhetorik und Realität amerikanischer Politik

Peter Rudolf

In zwei programmatischen Reden hat Präsident Bush im November 2003 die Ausrichtung amerikanischer Außenpolitik auf die Förderung der Demokratie im Nahen und Mittleren Osten bekräftigt und begründet. Wie noch kein Präsident vor ihm plädierte er für die Überwindung einer seit Jahrzehnten verfolgten, aber verfehlten, weil primär an der Stabilität befreundeter autokratischer Regime orientierten Politik. Eine »nach vorne gerichtete Strategie der Freiheit« im Nahen und Mittleren Osten gilt als zentrales Element des Kampfes gegen den Terrorismus. Wie sieht diese Politik tatsächlich aus, auf welchen Annahmen beruht sie, welche Probleme sind mit ihr verbunden?

Präsident Bush stellte sich ausdrücklich in die Tradition Woodrow Wilsons, als er am 19. November 2003 in London die weltweite Verbreitung der Demokratie als einen der »Pfeiler« von Frieden und Sicherheit benannte. Regionaler Fokus der Demokratieförderung soll der Nahe und Mittlere Osten sein, wo »Jahrzehnte einer gescheiterten Politik« abgeschüttelt werden müssen. Die bisherige Bereitschaft, »Unterdrückung zugunsten von Stabilität zu tolerieren«, wird widerrufen: Für die Zukunft soll eine andere Politik gelten, »eine nach vorne gerichtete Strategie der Freiheit im Nahen Osten«. Nicht um die Oktroyierung von Demokratie soll es gehen, sondern um die Unterstützung von Reformen, wo immer sie stattfinden.

Die Selbstkritik an dem Verzicht amerikanischer Außenpolitik, ernsthaft auf die Liberalisierung und Demokratisierung in der arabischen Welt zu drängen, ist bemerkenswert. Wenn jetzt sowohl die Rede von Freiheit wie von Demokratie ist, dann dient dies natürlich dazu, die vorherrschende Wahrnehmung in der Region zu verändern, die USA seien einzig an der Bewahrung des Status quo interessiert.

Die USA – so die außenpolitische Botschaft – sind bereit, die Öffnung der autokratischen Regime des Nahen und Mittleren Ostens für die nach politischer Mitsprache drängenden sozialen Kräfte zu fördern. Innenpolitisch geht es darum, der in die Krise geratenen Intervention im Irak einen neuen Legitimationsrahmen zu geben. Aber international und auch in den

USA wird die Botschaft nur glaubwürdig wirken, wenn die Rhetorik durch eine entsprechende Politik untermauert wird. Wie wollen, wie können die USA die demokratische Transformation des Nahen und Mittleren Osten voranbringen? Und wie will diese Administration mit den Dilemmata und Problemen umgehen, die bislang den Ausschlag dafür gegeben haben, daß Demokratieförderung kaum eine Bedeutung in der amerikanischen Nah- und Mittelostpolitik hatte?

Gründe für das »Demokratiedefizit«

Daß Demokratie und Menschenrechte in der amerikanischen Nahostpolitik auch nach der Befreiung von tatsächlichen oder vermeintlichen Zwängen des globalen Ost-West-Konflikts eine geringe Rolle spielten, beruhte vor allem auf der Sorge, islamistische Kräfte könnten an die Macht gelangen. Der Islamismus mit seiner expliziten Verbindung von Politik und Religion und einem der liberalen amerikanischen Tradition widersprechenden und weithin als unvereinbar mit Demokratie geltenden Politik- und Staatsverständnis ist seit der islamischen Revolution im Iran eine Herausforderung für die amerikanische Außenpolitik. Ein die regionale Ordnung bedrohender, den arabisch-israelischen Friedensprozeß ablehnender, den Terrorismus unterstützender und nach Nuklearwaffenstrebender islamischer Staat – dieser Albtraum amerikanischer Außenpolitiker schien im Iran Realität geworden zu sein. Die Erfahrung mit dem Iran bestimmte die Wahrnehmung islamistischer Bewegungen. Sicherheitspolitisch wurde im Erstarken der islamistischen Kräfte eine Bedrohung der Kerninteressen amerikanischer Nah- und Mittelostpolitik gesehen: der Sicherheit Israels und der Stabilität der Klientelstaaten am Persischen Golf. Befürchtet wurde, daß diese Kräfte den demokratischen Prozeß nur ausnutzen würden, um die Demokratie wieder abzuschaffen. Insbesondere die Destabilisierung Ägyptens und der Staaten am Persischen Golf galt als

Gefährdung für den arabisch-israelischen Friedensprozeß, für den die Clinton-Administration eine historische Chance sah. Im Falle Ägyptens, wo in den neunziger Jahren eine Art Krieg zwischen Regierung und militanten Islamisten stattfand, gab es anfänglich Versuche, mit moderaten Islamisten ins Gespräch zu kommen. Doch insgesamt enthielt sich die Clinton-Administration jeder öffentlichen Kritik an Menschenrechtsverletzungen und jeden Drucks auf eine politische Öffnung des Systems.

Gänzlich ignorierte die Clinton-Administration das Thema politische Reform allerdings nicht; »Pluralismus«, »größere Offenheit« oder »politische Partizipation« hießen die Ziele. Sie fanden auch Eingang in konkrete Programme zur Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen und zur Reform bestehender politischer Institutionen. Insgesamt etwa 250 Mio. US-Dollar wurden in den Haushaltsjahren 1993 bis 1999 dafür ausgegeben. Doch die Angst vor islamistischen Einflüssen, die gerade unter Graswurzel-Organisationen stark sind, führte dazu, daß säkulare, liberale Parteien und Nichtregierungsorganisationen gefördert wurden, deren Bedeutung gering und deren Unabhängigkeit von den Regierungen manchmal fraglich war. Druck auf »befreundete« Regierungen unterblieb. Mit Sanktionen hatten sie nicht einmal dann zu rechnen, wenn Wahlen ausgesetzt, Freiheiten beschnitten oder Menschenrechtsaktivisten ins Gefängnis gesteckt wurden. In Rhetorik wie Praxis war der Nahe und Mittlere Osten von der »Erweiterung der Zone demokratischer Staaten« ausgenommen, jener großen deklaratorischen Leitlinie der US-Außenpolitik unter Clinton.

Die Staaten des Nahen und Mittleren Ostens waren in der Vergangenheit auch innerhalb der sogenannten »dritten Welle« (Samuel Huntington) der Demokratisierung seit 1974 ein Sonderfall. Islam und Demokratie sind, wie die empirische Erfahrung zeigt, nicht unvereinbar. Jedoch sind laut Bilanz von Freedom House in Ländern mit einer islamischen Mehrheit demokratisch gewählte Regierungen weit weniger ver-

breitet als in der nicht-islamischen Welt. Unter den arabischen Staaten des Nahen und Mittleren Osten existiert jedoch überhaupt keine »electoral democracy«. In der Einschätzung von Freedom House, das politische Rechte und bürgerliche Freiheiten als Maßstab zugrunde legt, werden drei Viertel dieser Staaten als »nicht frei« eingestuft, ein Drittel gilt als »teilweise frei«. Insgesamt hat die Region im Laufe der letzten drei Jahrzehnte damit keinen nennenswerten Fortschritt in Richtung Demokratie zu verzeichnen (auch wenn in dem einen oder anderen Staat positive Entwicklungen zu beobachten sind). Die arabischen Staaten der Region bilden damit einen klaren Sonderfall, über den in der einschlägigen Literatur rege diskutiert wird. Vermutlich ist dieser Sonderfall nicht allein mit der islamischen Tradition zu erklären, sondern auch mit der auf dem Ölexport beruhenden ökonomischen Struktur etlicher dieser Staaten und den daraus sich ergebenden sozialen Konsequenzen. Denn der Ölreichtum ist Segen und Fluch zugleich, unterdrückt er doch die Anreize zu Investitionen und Innovationen, etwa zur Entwicklung einer produktiven Unterschicht und zum Aufbau eines modernen Bildungssystems. Hinzu kommt, daß autokratische Regime in dieser Region den israelisch-palästinensischen Konflikt im Sinne eigener Legitimitätsbeschaffung und zur Ablenkung von eigenem Versagen nutzen können.

Nach dem 11. September 2001: Alles anders nun?

Daß die USA in der Frage der Demokratisierung die traditionelle Linie nicht fortsetzen können, war in der außenpolitischen Debatte bald nach dem 11. September lauter denn je zu vernehmen. Die innere Struktur insbesondere Saudi-Arabiens und Ägyptens wird als Nährboden für den islamistischen Extremismus verantwortlich gemacht. Langfristig – so die Erwartung – werde die Entwicklung demokratischer Systeme das

Reservoir für die Rekrutierung von Terroristen austrocknen helfen.

Präsident Bush hat sich diese Sicht zu eigen gemacht, wenn er sich vom Fortschritt der Freiheit in der Region Sicherheit auch für die USA erhofft: »indem wir die Freiheit in der gesamten Region des Nahen Ostens voranbringen, beenden wir einen Zyklus von Diktatur und Radikalismus, der Millionen Menschen ins Elend stürzt und Gefahren für unser eigenes Volk birgt. In dieser Region könnte nicht mehr auf dem Spiel stehen. Wenn der Nahe Osten ein Ort bleibt, an dem die Freiheit nicht gedeiht, wird er ein Ort der Stagnation, der Wut und des Exports von Gewalt bleiben.«

Doch können die USA in diesen und anderen eng verbundenen Staaten des Nahen und Mittleren Osten den Regimewandel fördern und vorantreiben, ohne damit revolutionäre Veränderungen auszulösen oder zumindest zu riskieren, daß antiamerikanische Kräfte an die Macht gelangen? Gerade wegen dieses Dilemmas ist das Ziel einer Demokratisierung der arabischen Welt in der amerikanischen Diskussion nach wie vor keineswegs unumstritten. Aus »realpolitischer« Sicht bestehen weiterhin eher Risiken als Chancen. Denn es sei – so die Argumentation – keinesfalls zu erwarten, daß demokratisch gewählte Regierungen in der Region tatsächlich eine mit amerikanischen Interessen vereinbare Politik betreiben werden, insbesondere im Hinblick auf Israel und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Gerade weil sie autokratisch regiert werden, könnten Ägypten und Jordanien gegenüber Israel eine moderate Politik verfolgen. Auch verschwinde im Zuge einer pluralistischen Öffnung das Interesse an Nuklearwaffen nicht; Iran lehre dies deutlich. Aus dieser realpolitischen Sicht wird daher ein »pragmatischer mittlerer Kurs« gefordert: die Orientierung am Ziel »liberaler Autokratien«. Denn die USA könnten im Nahen Osten entweder ihre Wilsonschen Werte durchzusetzen versuchen oder ihre strategischen Interessen sichern. Beides zusammen gehe aber nicht.

Programme und ihre Probleme

In den öffentlichen Stellungnahmen der Bush-Administration wird dieser Zielkonflikt nicht thematisiert. Ihre Politik zielt inzwischen erklärtermaßen auf einen »allmählichen demokratischen Wandel«. Bei diesem Übergangsprozeß wird dreierlei als entscheidend angesehen; das zumindest sind die Schlußfolgerungen, die die Bush-Administration aus Transitionsprozessen in den letzten beiden Jahrzehnten gezogen hat: erstens die Erweiterung des Raums für Organisationen der »unabhängigen Zivilgesellschaft«; zweitens Verbesserungen bei den »grundlegenden Regierungspraktiken« (Korruption, Gerichtswesen u.a.); drittens die Bevölkerung in größerem Umfang einbeziehende faire Wahlen und die Übertragung von Aufgaben an durch Wahlen legitimierte Institutionen.

Es ist ausdrücklich nicht daran gedacht, ein Modell der Demokratie, und gar das amerikanische, in die muslimisch-arabische Welt zu exportieren. Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen von Demokratie werden keineswegs ignoriert, rasch abzuhaltende Wahlen nicht mit der Substanz von Demokratie gleichgesetzt. Demokratie muß sich aus den Kräften im Lande selbst entwickeln, die USA können lediglich unterstützend wirken.

Doch wie soll das geschehen? Durch die Unterstützung wirtschaftlichen und politischen Wandels, durch die Verbesserung der Bildungssysteme: Diese Antwort jedenfalls gab das Außenministerium mit der von Colin Powell am 12. Dezember 2002 bekanntgegebenen Middle East Partnership Initiative (MEPI) – einer bewußt als politische Botschaft konzipierten programmatischen Initiative.

MEPI ist im wesentlichen eine Zusammenfassung unterschiedlicher, bereits bestehender regionaler Initiativen mit sehr bescheidener Finanzierung: 29 Mio. für Pilotprojekte im Haushaltsjahr 2002, im folgenden Haushaltsjahr 100 Mio. US-Dollar. Für das Haushaltsjahr 2004 wurden 145 Mio. Dollar angefordert. 50 Programme sind in die Wege geleitet – mit den Schwer-

punkten Marokko, Jemen, Bahrain und anderen Golfstaaten. Ägypten und Saudi-Arabien sind bislang nicht im Fokus.

Worum geht es bei diesen Programmen?

- ▶ Politisch um die Unterstützung von unabhängigen Organisationen, Forschungsinstituten, Medien;
- ▶ wirtschaftlich um Hilfe bei der Gründung neuer Unternehmen (die Middle East Finance Corporation soll Kredite an kleinere und mittlere Unternehmen vergeben; im jetzigen Haushaltsjahr ist sie mit 20 Mio. Dollar ausgestattet) und um Unterstützung im Bereich wirtschaftsrechtlicher Initiativen;
- ▶ bildungspolitisch etwa um die Förderung der Ausbildung von Mädchen und Frauen und Programmen zur Weiterbildung von Lehrern.

Das von Präsident Bush im Mai 2003 angekündigte Projekt einer bis zum Jahre 2013 einzurichtenden Freihandelszone (U.S. Middle East Free Trade Area, MEFTA) ist neben der Middle East Partnership Initiative der zweite Pfeiler dessen, was im Sprachgebrauch der US-Administration als Middle East Initiative firmiert. Über wirtschaftliche Veränderungen soll langfristig politischer Wandel in der Region induziert werden. Die Aussicht auf Abbau der amerikanischen Barrieren für Exporte aus der Region soll als Anreiz für Reformen dienen. Gedacht ist an einen abgestuften Ansatz, zunächst an bilaterale Vereinbarungen mit einzelnen Staaten, dann erst an eine regionale Vereinbarung. Mit zwei Staaten in der Region, Israel und Jordanien, bestehen bereits bilaterale Abkommen, verhandelt wird zudem seit Januar 2003 mit Marokko. Mit Bahrain sollen – in der Perspektive der Middle East Free Trade Area – Verhandlungen im Jahr 2004 beginnen; eine entsprechende Absicht bekundete der US Trade Representative im August 2003 gegenüber dem Kongreß. Folgender Stufenplan ist vorgesehen: zunächst Verhandlungen über den Beitritt zur WTO, der etliche Staaten in der Region nicht angehören (konkret geht es um den Beitritt Saudi-Arabiens, des Libanon, Algeriens und Jemens), dann Ver-

handlungen mit den USA über ein bilaterales Investitionsabkommen und ein Rahmenabkommen zu Handel und Investitionen. Sobald die Reformen vorankommen, soll über Freihandelsabkommen verhandelt werden.

Somit setzt die amerikanische Politik der Demokratieförderung vor allem auf »indirekte«, das heißt die bestehenden Machtstrukturen nicht direkt berührende Strategien – und das in der Erwartung, Entwicklungen im Sinne eines gesteuerten gradualistischen Wandels auszulösen und zu fördern. Worin liegen die Probleme dieser Politik? Zunächst einmal hat ein solches Szenario des von oben gesteuerten Übergangs von einem autoritären oder semi-autoritären politischen System zu einem demokratischen in der Realität eher Seltenheitswert (zu finden in der Dritten Welt vor allem in Chile, Mexiko, Taiwan und Südkorea). Verbreiteter ist das »Kollaps-Szenario«, das heißt Zusammenbruch eines diktatorischen Regimes als Folge von Legitimitäts- und Machtverlust.

Mit wirtschaftlichen Reformen, die dem üblichen liberalen Ansatz verpflichtet sind, soll die Entwicklung eines privaten Sektors stimuliert, die Herausbildung einer vom Staat nicht in hohem Maße abhängigen Elite und Mittelschicht gefördert werden. Nun liegt das Problem eines solchen Ansatzes im Nahen und Mittleren Osten darin, daß die USA mit ihrer Forderung nach marktwirtschaftlichen Reformen bisher kaum Erfolg hatten, untergraben sie doch die Interessen des Staatssektors. Selbst unter optimistischen Annahmen – Reformen werden durchgeführt und zeitigen positive Effekte – dürfte der erhoffte politische Veränderungsprozeß lange Zeit brauchen. Ähnlich versucht auch die EU über Freihandelsabkommen den politischen Wandel im Nahen und Mittleren Osten zu fördern. Die Grenzen dieses Ansatzes sind jedoch deutlich: zu starker Druck auf wirtschaftliche Liberalisierung könnte politisch destabilisierend wirken, wirtschaftliche Reformen führen im Rahmen der Patronagesysteme nicht not-

wendigerweise zur Freisetzung des privatwirtschaftlichen Sektors als eigenständiger politischer Kraft.

Die beiden anderen Formen indirekter Demokratieförderung, die Förderung von »good governance« und der Herausbildung einer Zivilgesellschaft, sind genau wie die wirtschaftliche politisch deshalb attraktiv, weil nicht unmittelbar an den Machtfragen in den arabischen Klientelstaaten gerüttelt wird, die politischen Beziehungen mit den befreundeten autokratischen Regimen nicht gefährdet werden. In Transitionsstaaten ist dieser Ansatz fruchtbar. Bereits eingeleitete Prozesse werden gefördert und unterstützt. Doch in den arabischen Staaten geht es nicht um die Konsolidierung von Demokratien. Autoritäre und halb-autoritäre Staaten sind in der Lage, eine begrenzte Liberalisierung zuzulassen, ohne daß die politischen Machtstrukturen angetastet werden.

Die Förderung der »Zivilgesellschaft« muß zudem – wie Kritiker des bei Verfechtern der externen Demokratieförderung überaus populären Ansatzes argumentieren – keineswegs dem beabsichtigten allmählichen demokratischen Wandel zugute kommen: Denn in Verbindung mit schwachen, nicht als legitim akzeptierten politischen Institutionen kann eine hochgradig organisierte und mobilisierte »Zivilgesellschaft« einer evolutionären Entwicklung abträglich sein, ja im Kontext sich radikalisierender, islamistischer »zivilgesellschaftlicher« Organisationen revolutionären Entwicklungen den Boden bereiten helfen.

Bei der Middle East Partnership Initiative handelt es sich also um eine Vielzahl von Programmen, die, wie eine kritische Beobachterin anmerkte, unter dem Motto stehen: Laßt Tausend Blumen blühen. Fraglich sind die weiterreichenden politischen und wirtschaftlichen Wirkungen einzelner Projekte. Es fehlt die Einbettung in eine Strategie der Förderung systemischen politischen Wandels. Befürchtet wird daher von manchen Experten, daß den Projekten ein ähnliches Schicksal beschieden sein

könnte wie vergleichbaren Initiativen in den neunziger Jahren, die die Machtstrukturen der autoritären politischen Systeme letztlich nicht veränderten.

Noch nicht zu erkennen ist, daß die Bush-Administration bereit wäre, zu einer Politik der direkten Demokratieförderung überzugehen. Das hieße, Druck auf befreundete Regime auszuüben, den politischen Prozeß für gesellschaftliche Partizipation zu öffnen – sprich: Entwicklungen in Richtung Wahlen zu ermutigen und einzufordern.

Zahlreiche Fragen bleiben offen: Teilt die Bush-Administration nicht länger die bislang vorherrschende Sicht, daß die demokratische Öffnung der arabischen Staaten islamistische Kräfte an die Macht bringen werden? Erwartet sie nunmehr, wie manche Beobachter zu erkennen glauben, von einer Transformation der arabischen Staaten langfristig eine Säkularisierung und Verwestlichung? Sicher ist nur, daß die politische Öffnung ein langwieriger Prozeß mit ungewissem Ausgang ist. Ist Präsident Bush wirklich bereit, diese Ungewißheiten in Kauf zu nehmen, weil die Gewißheit weiterer politischer und ökonomischer Stagnation als die riskantere Alternative gilt? Zumindest die Irak-Intervention zeigt, daß dieser Präsident willens ist, beträchtliche Risiken einzugehen, um einen aus seiner Sicht nicht mehr akzeptablen Status quo zu überwinden.

Irak als Modell und Katalysator?

Präsident Bush hat einen »freien Irak im Herzen des Mittleren Ostens« zum wichtigsten Etappenziel in der »weltweiten demokratischen Revolution« erhoben, die »Strategie der Freiheit im Nahen Osten« als zentralen Teil des Kampfes gegen den Terrorismus benannt. Mit diesen Deklarationen soll der Erosion der inneramerikanischen Unterstützung für das Engagement im Irak entgegengewirkt werden. Nachdem die ursprüngliche Legitimation für die kostspielige Irakpolitik fragwürdig geworden ist, wird die Intervention mehr und mehr in

die Perspektive der fundamentalen Veränderung einer ganzen Region gerückt.

Aus der nachrangigen Begründung für den Krieg, der »Befreiung« des Iraks und seiner demokratischen Umgestaltung, wird die vorrangige. Als in der Administration über die Folgewirkungen einer sicherheitspolitisch begründeten Intervention nachgedacht wurde, kam die Hoffnung ins Spiel, daß ein »befreiter« Irak katalytisch für die demokratische Transformation der Region wirken könnte, so daß sich langfristig der Nährboden für den islamistischen Terrorismus austrocknen ließe. »Ein befreiter Irak«, so Präsident Bush im Februar 2003, »kann die Macht der Freiheit zeigen, diese lebenswichtige Region umzugestalten, dadurch daß Hoffnung und Fortschritt in das Leben von Millionen gebracht werden«. Politisch-kulturelle Zweifel an der Möglichkeit, den Irak in eine stabile Demokratie zu verwandeln, wurden mit dem Hinweis auf die seinerzeit von vielen für unmöglich gehaltene demokratische Umgestaltung Deutschlands und Japans abgetan. Bildungsstand der irakischen Bevölkerung und Ressourcenreichtum des Landes sind aus dieser Sicht hinreichende Bedingungen für eine erfolgreiche Demokratisierung. Präsident Bush machte sich damit das »neokonservative« Credo mit der äußerst umstrittenen und im State Department als unglaubwürdig eingestuft »Dominotheorie« in seinen öffentlichen Erklärungen zu eigen – die Hoffnung, daß die »Befreiung« des Iraks Auftakt einer Transformation der Region sein werde.

Ein freiheitlicher Irak soll, wie es scheint, als Modell für die Vereinbarkeit traditioneller arabischer und demokratischer Werte dienen. Unklar bleibt, wie ein umgestalteter Irak tatsächlich eine solche katalytische Wirkung für die Region entfalten könnte und worauf sich die Erwartung einer in Demokratie resultierenden Kettenreaktion gründet – zumal in Staaten, an deren politischer Kernkonstellation, nämlich auf der einen Seite autokratische Regierungen, auf der anderen an die Macht

strebende islamistische Kräfte, auch ein demokratischer Irak nichts ändern würde.

Die Hoffnung auf eine erfolgreiche Transformation des Iraks war schon schwer zu begründen, als die Dimension der Probleme noch gar nicht abzusehen war, denen sich die USA im Lande mittlerweile gegenübersehen. Bei einem langen internationalen Engagement nicht völlig ausgeschlossen, aber doch sehr unwahrscheinlich: so lassen sich die nüchternen Einschätzungen zusammenfassen, die vor dem Hintergrund der Kenntnisse über die Voraussetzungen demokratischer Transitionen plausibel erschienen. Im Irak fehlen Erfahrungen selbst mit einem halbwegs demokratischen System; die Mittelklasse ist durch Repression und nicht zuletzt auch wegen der internationalen Sanktionen mehr oder weniger zerstört oder ins Ausland getrieben worden; die wirtschaftliche Struktur ist die eines Rentierstaates.

Die Bildung demokratischer Regime – »regime building« – ist zwar die große Herausforderung amerikanischer Außenpolitik, doch wie sie sich erfolgreich in Staaten mit zum Teil geringen Einkommen und fehlenden demokratischen Traditionen bewerkstelligen läßt, ist eine der Fragen, auf die es aufgrund fehlender historischer Vorbilder keine empirisch überzeugenden Antworten gibt. Seit Beginn des 20. Jahrhunderts haben die USA 18 Mal (eingeschlossen Afghanistan 2001ff) militärisch in Ländern mit dem Ziel interveniert, dort einen Regimewandel herbeizuführen. Eine stabile Demokratie brachte der gewaltsame Regimewechsel jedoch nur in fünf dieser Fälle hervor; und sie liegen alle entweder in der industrialisierten Welt (Deutschland, Italien, Japan) oder in Lateinamerika (Panama und Grenada). In der Dritten Welt war die Erfolgsrate niedrig, selbst bei einer länger dauernden Besetzung des Landes. Sicher, auch einige ostasiatische Staaten (Südkorea, Taiwan) können zur Erfolgsgeschichte amerikanischer Demokratieförderung gerechnet werden; aber dieser Erfolg brauchte Jahrzehnte, und diese Fälle sind

kein Beispiel für eine militärisch von außen erzwungene Demokratisierungspolitik.

War der Irak von vornherein eine gewaltige Herausforderung für eine extern eingeleitete Demokratisierung, muß dieser Prozeß nun auch noch unter den Bedingungen eines Guerillakrieges vorangebracht werden. Bleiben die USA im Lande, müssen sie mit einem verstärkten, fortgesetzten Guerillakrieg rechnen; ziehen sie sich zurück, bevor das Land ausreichend stabilisiert ist, dürfte die Absicht einer Transformation des Iraks zum Scheitern verurteilt sein. Präsident Bush hat in unzweideutigen Worten immer wieder betont, daß es kein Zurückweichen geben werde. Zweifel an der amerikanischen Entschlossenheit nährt bei manchen Beobachtern indes die beschleunigte »Irakisierung«: auf militärischer Ebene drückt sich dies in den Plänen zur Reduzierung der amerikanischen Streitkräfte aus, auf politischer Ebene in der aufgrund der Forderungen der Schiiten wohl unvermeidlichen Bereitschaft, die Souveränität an eine (in welcher Form von Wahlen auch immer legitimierte) Interimsregierung zu übergeben (das bedeutet die Aufgabe der ursprünglich geplanten Reihenfolge, nämlich Erarbeitung einer Verfassung, dann Wahlen, schließlich Rückzug der USA). Politisch hat dies für Präsident Bush den Vorteil, daß er im nächsten Sommer, rechtzeitig zur heißen Phase des Wahlkampfes, das formelle Ende der amerikanischen Besatzung erklären könnte – wobei dann auf »Einladung« der irakischen Regierung amerikanische Truppen im Lande bleiben müßten. Ungewiß ist, inwieweit sich eine Übergangsregierung demokratischen Prinzipien verpflichtet sieht, ob aus ihr nicht eine neue autokratische Herrschaft erwächst, ja das Land in Bürgerkrieg verfällt, wenn sich die wichtigsten Gruppen nicht auf die grundlegenden Prinzipien einer Verfassung einigen können. Die Bush-Administration hofft offenbar, im Prozeß der Irakisierung genügend Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Gestaltung der politischen Ordnung zu behalten.

Die Enttäuschung unter »Neokonservativen« ist unverkennbar. Sie befürchten, daß eine Exit-Strategie ohne Rücksicht auf den Fortschritt in Richtung Demokratie entwickelt werde. Sie haben Sorge, die rhetorisch auf Sieg setzende Politik des Präsidenten werde konterkariert von den im Pentagon unter dem Mantel der Rückgabe der Souveränität an die Iraker vorangetriebenen Planungen für eine Reduzierung der amerikanischen Rolle. Ungewiß scheint manchen Beobachtern, inwieweit für Präsident Bush das Ziel eines freiheitlichen Irak eine außenpolitische Priorität hat, für deren Umsetzung er auch innenpolitische Risiken einzugehen bereit ist. Als sicher gilt nur: Die beschleunigte Irakisierung ist – wie die gesamte Intervention – ein »gamble, a huge gamble«, wie einer der führenden Architekten der Regimesturzstrategie in der *New York Times* ohne Namensnennung zitiert wird.

Fazit und Folgerungen

Die deklaratorische Verpflichtung auf das Ziel der Demokratieförderung im Nahen und Mittleren Osten ist als Bruch mit der bisherigen US-Politik in seiner Bedeutung nicht gering einzuschätzen. Verändert wurde damit auch die Meßlatte für die Bewertung des Erfolgs amerikanischer Nah- und Mittelostpolitik.

Demokratisierung als Ziel leidet jedoch in der arabischen Welt an einem Glaubwürdigkeitsproblem. Wie die amerikanische Politik im Irak sich entwickelt, ob und wie ernsthaft die Bush-Administration einen neuen Versuch zur Befriedung des israelisch-palästinensischen Konfliktes unternimmt und wie konsistent sie ihre Politik gegenüber den befreundeten autoritären Regimen in der Region gestaltet – all das wird die Wahrnehmung amerikanischer Politik und der Glaubwürdigkeit des Demokratisierungsziels nachhaltig beeinflussen. Bislang folgt die Bush-Administration in ihrer Außenpolitik zwei widerstreitenden Impulsen: auf der einen Seite die Unterstützung jener autoritären Herr-

schaften im Nahen Osten und in Asien, gerade auch in Zentralasien, die mit den USA im Kampf gegen den »Terrorismus« zusammenarbeiten; zum anderen die erklärte Förderung der Freiheit in der arabischen Welt, der die Diagnose zugrunde liegt, daß politisch und ökonomisch stagnierende Staaten, deren Bevölkerung weder politische Einflußchancen noch wirtschaftliche Hoffnung sieht, zur Brutstätte von Extremismus werden.

Die Diagnose ist sicher richtig. Doch an einer stimmigen strategischen Umsetzung fehlt es noch. Wie ernst ist es der Bush-Administration mit der Demokratieförderung? Beweisen kann sie die Ernsthaftigkeit durch die Entwicklung einer konsistenten Politik, die »befreundete« Autokratien nicht von Kritik, Druck und Sanktionen ausspart, durch die Bereitstellung von Ressourcen und nicht zuletzt durch die Bereitschaft zur institutionellen Untermauerung des erklärten Politikwechsels. Zur Institutionalisierung finden sich einige Vorschläge in der amerikanischen Debatte: auf nationaler Ebene könnte dies die Gründung eines Department for Democratic State Building sein, dessen Aufgabe die Erarbeitung und Umsetzung von Strategien für den Aufbau demokratischer Systeme wäre; auf internationaler Ebene die Gründung neuer Institutionen, deren Aufgabe die Förderung und Konsolidierung von Demokratie, ja die Bildung demokratischer Staaten wäre; auf regionaler Ebene die Gründung einer Stiftung für Demokratieförderung im Nahen und Mittleren Osten, finanziert von den USA und Europa, geführt aber von arabischen Experten.

Bei allen Ungewißheiten und Zweifeln an der tatsächlichen Bereitschaft der USA zu einem glaubwürdigen Politikwechsel sollte die neue Linie aber nicht vorschnell als bloße Rhetorik abgetan werden. Wünschenswert wäre vielmehr ein intensiver transatlantischer Dialog über die externe Förderung politischen und wirtschaftlichen Wandels im Nahen und Mittleren Osten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003
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

ISSN 1611-6364