

Herausforderungen an die Weltordnung

Staatenbildung in Zeiten des Terrors

von Robert I. Rotberg

Staatenbildung ist ein nobles Unterfangen. Doch so lobenswert Zielsetzung und Motivation auch sein mögen, es ist schwierig bis unmöglich, gescheiterte Staaten schnell wieder aufzubauen, vor allem ohne die Kooperation der einheimischen Bevölkerung und ohne internationale Akteure, die ein echtes Interesse am Ergebnis haben. Zudem hängen erfolgreiche Bemühungen von einem glaubwürdigen Engagement ab. Der Wiederaufbau und die Wiederbelebung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen einer verwüsteten Nation können nur dann gelingen, wenn ein solches Unternehmen als eindeutig legitimiert betrachtet wird.

Werden die politischen Realitäten in den Vereinigten Staaten es erlauben, die verlorene Legitimität der Koalitionsarbeit in Irak wieder zu gewinnen? Wird auf die Dauer die politische Agenda in den USA eine wirksamere und erfolgreichere Förderung der irakischen und afghanischen Staatenbildung bewirken, oder bedeutet die Er-

setzung der Federführung des Pentagons durch die des Weißen Hauses, dass hier eher ein rascher Abgang vorbereitet wird, anstatt das „nation-building“ so sorgfältig wie notwendig zu betreiben?

Legitimität

Interventionsmächte besitzen Legitimität, wenn sie einen korrupten Despoten vertreiben, ein gewalttätiges Regime umstürzen, das grundsätzliche Freiheiten verweigert, oder chaotische Bürgerkriege beenden, die ein normales Leben verhindert haben. Doch so schnell Legitimität anerkannt wird, so abrupt schwindet sie auch wieder, wenn Anarchie und Gesetzlosigkeit die Stabilität der Diktatur ersetzen und neue Profiteure an Stelle der alten Günstlinge des Regimes treten. Unter solchen Umständen hängt Legitimität vor allem von anerkannten Erfolgen ab: Sie ist abhängig von der Wiederherstellung eines persönlichen Sicherheitsempfindens, von dem Eindruck von Ordnung und Stabilität, von effektiver Berechenbarkeit, von der Verheißung einer besseren Zukunft und der Wiederankurbelung von Handel und Wirtschaftswachstum.

Diese Probleme müssen nicht unlösbar sein, so lange die anfängliche

Robert I. Rotberg ist Direktor des Program on Intrastate Conflict and Conflict Resolution an der Kennedy School of Government in Harvard und Präsident der World Peace Foundation. Sein neuestes Buch zum Thema „Why States Fail: Causes and Consequences“ wird 2004 erscheinen.

Akzeptanz von Außenseitern durch die lokale Bevölkerung möglichst schnell in eine dauerhafte Partnerschaft zwischen den ehemaligen Unterdrückten und den eingetroffenen Befreiern umgewandelt werden kann. Selbst in außerordentlich schwierigen Zeiten hängt eine solche Partnerschaft davon ab, dass der Wiederaufbauprozess die vielfältigen Interessen der einheimischen Bevölkerung mit den Ideologien und Anliegen der Interventionsmächte in Einklang bringt. Mitwirkung ist der Schlüssel für einen solchen Zusammenschluss und eine erfolgreiche Partnerschaft. Die Neuankömmlinge müssen alle möglichen Kanäle nutzen, um die Stimme der lokalen Bevölkerung zu hören; das Zuhören muss aufrichtig und offensichtlich sein. Nur wenn die Bevölkerung eines befreiten Landes wahrnimmt, dass ihre Bedürfnisse deutlich artikuliert werden, können Außenseiter brauchbare Verbindungen über die Kulturkluft hinweg knüpfen. Nur durch die Nutzung alter Beratungsformen oder durch neue Diskussionsplattformen werden Ausländer Interessengruppen vor Ort davon überzeugen, dass ihre Ansichten gehört, ihre Bedürfnisse mit einkalkuliert und ihre Stellung und Vorrechte in einer Nachkriegsgesellschaft gerecht geordnet werden.

Ganz gleich wie wohlwollend die Absichten der befreienden Macht sind und wie eifrig das anfängliche Entgegenkommen der Einheimischen, eine Interimsverwaltung wird auf Grund ihrer Taten, nicht ihrer Beteuerungen beurteilt. Wenn die ehemalige Autokratie jegliche Rechte verweigert

und die Ambitionen lokaler Interessenverbände, ethnischer Gruppierungen, Sprachgruppen oder religiöser Gemeinschaften missachtet hat, werden nach der Beseitigung des Regimes lang unterdrückte Rivalitäten wieder aufleben; die Freiheit legt gesellschaftliche Spaltungen bloß und beseitigt den Leim der Willkürherrschaft. Sollten die Fremden es unterlassen, die alte brutale politische und wirtschaftliche Ordnung durch ein weniger diktatorisches System zu ersetzen, das lokale Beteiligung fördert und gleichzeitig politische Leistungen produziert, so wird ihnen einzig und allein Feindseligkeit und Widerstand entgegengebracht werden.

Das war ganz eindeutig der Fall in Afghanistan und in Irak, größtenteils weil der Charakter der potenziellen Probleme zu wenig erfasst und die Planung (bzw. Nichtplanung) vor der Besetzung von leichtsinnigen, unrealistischen Vorstellungen bestimmt war. Der amerikanische Exzeptionalismus blendet unsere Führungskräfte, vor allem die Vorstellung, dass der Verlauf der Geschichte (d.h. dass wir Weltkriege zugunsten der Freiheit, nicht des materiellen Gewinns wegen gewonnen zu haben), eine gewisse Reputation (im Hinblick auf Freiheit und Demokratie) und ein außerordentlicher Grad an Berechenbarkeit (was unseren einzigartigen Respekt für den Rechtsstaat und ein unabhängiges Justizwesen angeht) sich leicht in Zuneigung und Aufgeschlossenheit umsetzen lassen. Diese Art von Arroganz hindert viele Amerikaner daran, vor allem die für die Befreiung und den anschließenden Wiederaufbau

Iraks und Afghanistans Verantwortlichen, die Realitäten des Eigeninteresses, das die Völker beider Länder motiviert, richtig einzuschätzen. Die einheimische Führung misst die Befreiungskräfte nach denselben Maßstäben, mit denen sie sich selbst und ihre örtliche Konkurrenz bewertet.

Irak und Afghanistan sind extreme Beispiele für Nationalstaaten, die durch menschliches Handeln unterminiert wurden, deren Einwohner, Ressourcen und unternehmerische Initiativen an sich gerissen wurden von Regimen, die nur auf Plünderung und Unterdrückung aus waren. Menschliche Vorrechte und Freiheiten wurden zerstört, die Zivilgesellschaft wurde vernichtet. Bildungs- und Gesundheitsfürsorge wurden nach Gesellschaftsklasse und Loyalität eingegrenzt. Stabilität wurde hergestellt durch Willkürherrschaft und häufige, oft bizarre Demonstrationen staatlicher Macht. Die Volkswirtschaft diente dem Machthaber, nicht dem einzelnen Bürger. Es gab jedoch eine gewisse berechenbare Ungewissheit: Im Rahmen einer allumfassenden Unsicherheit wurde die individuelle Sicherheit (d.h. die relative Abwesenheit von Verbrechen usw.) erhöht. Diktatur und Unmenschlichkeit hatten somit ihren Sinn, vor allem wenn die Angriffsziele bestimmte ethnische oder religiöse Gruppen oder Vertreter einer Klasse außerhalb der eigenen waren.

Daraus folgt, dass die Befreiung Unordnung erzeugt – dass die individuelle Unsicherheit steigt, wenn der Deckmantel der Repression weggerissen wird und ein paranoides Regime,

das Heere von Spionen und Informanten, lokale und regionale Vollstrecker beschäftigte, durch einen zur Demokratie neigenden Souverän ohne lokale Bindungen, mit wenig Sprachkenntnissen und ohne eine kohärente Strategie für die Eroberung der „Herzen und Hirne“ ersetzt wird. Das Problem wird umso komplizierter, wenn neben dem Mangel einer legitimierenden Strategie auch noch ein stringentes Konzept zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung fehlt.

Auch in Afghanistan wurde so der anfängliche Vorteil eines unverhofft schnellen Sieges vertan. Anstatt den überraschend leichten Triumph über die Taliban, die effektive Multilateralisierung des Wiederaufbaus und die erfolgreiche Etablierung eines mehr oder weniger legitimen einheimischen Regierungssystems zu nutzen, weigerten sich die USA, das ganze Land abzusichern. Sie stellten weder ausreichende Mittel noch Truppen zur Verfügung, um die Macht der neuen Ordnung auf ganz Afghanistan auszudehnen. Inzwischen haben die lokalen Stammesfürsten (so genannte Warlords) über zwei Drittel des Landes unter Kontrolle, die Taliban und die Al-Khāida-Kämpfer gruppieren sich im Süden und Südosten neu, und der Wiederaufbau Afghanistans wird erneut von Angst überschattet.

Staatenbildung

Die Lehren einer erfolgreichen Postkonflikt-Staatenbildung in Afrika, Asien, Europa und Lateinamerika sind klar. Sie erklären etwa den

Wiederaufbau Libanons nach seinem langen und trostlosen Bürgerkrieg: Syrien lieferte die Rahmenbedingungen für die Sicherheit in Libanon – so wie Russland in Tadschikistan, Großbritannien in Sierra Leone und die Vereinten Nationen in Ost-Timor und in Mosambik. Diese Garantie von persönlicher und Handelssicherheit – Freiheit von zivilen Konflikten und von anarchischer Gewalt – ermutigte lokale Akteure, ihre eigenen wirtschaftlichen und bürgerlichen Fähigkeiten wieder zu beleben. Außerdem taten sich in jedem erfolgreichen Fall – siehe das Musterbeispiel Mosambik – lokale politische Kräfte hervor und arbeiteten Hand in Hand mit dem externen Sicherheitsversorger, um Methoden zur Regierung des neuen Staates zu entwickeln. Die Einrichtung von Gemeindeverwaltungen (in Libanon und in vor allem in Tadschikistan) ermöglichte einen Wiederaufbau, der kooperativ in Entwicklung und Form war – d.h. eine echte Partnerschaft.

Die Lehre aus diesen grundverschiedenen Beispielen – und es gibt viele andere – lautet, dass es keine effektive Staatenbildung ohne ein hohes Maß an interner Sicherheit geben kann. Bürger müssen ohne Angst vor Überfällen oder Entführungen zur Arbeit gehen können, bevor sie bereit sind, an ein besseres Leben zu glauben. Wenn Wasser und Strom zuvor verfügbar waren, verbreitet die erneute Bereitstellung eine entsprechende Zuversicht. Wenn vorhergehende Erfahrungen den Besitz einer konvertiblen Währung, des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und ein solides

Rechtssystem erwarten lassen, so hängt das Vertrauen in die Legitimität des Wiederaufbaus nicht davon ab, wie schnell diese und andere greifbare Fortschritte realisiert werden, sondern eher davon, ob die einheimische Bevölkerung eines Postkonflikt-Nationalstaats glaubt, dass eine allgemeine Verbesserung der Lebensverhältnisse zweifellos bevorsteht. Deshalb steht ein wirksamer Beratungsprozess an erster Stelle. Dies ist auch der Grund, warum mit einem gewissen Maß an Legitimität fast jede Not ertragen werden kann. Ohne Legitimität dagegen wird keine Aktion – mag sie auch noch so großzügig sein – gut genug sein. Eine Befreiungsmacht gewinnt Herzen und überzeugt Meinungen nicht durch Werbung und Öffentlichkeitsarbeit, sondern allein durch ihre Leistungen.

Sicherheit

Die Lehren aus Postkonflikt-Nationalstaaten, die nicht erfolgreich wieder aufgebaut wurden, sind ebenso beeindruckend, und sie dienen als Warnung für Irak und Afghanistan. Am wichtigsten ist die Umsetzung eines allumfassenden Sicherheitskonzepts. Zentral dabei sind die Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von alten Kämpfern. Werden diese ehemaligen Soldaten nicht eingebunden, können sie viel Destabilisierung und Unruhe verbreiten. Die USA gingen nach Somalia mit den besten Vorsätzen der Welt, verfehlten aber die Gelegenheit, die Rebellen zu entwaffnen und zu demobi-

lisieren. ECOMOG hat das in Liberia ebenfalls nie geschafft – was Charles Taylor und seinen Legionen die Möglichkeit gab, völliges Chaos in diesem kleinen Staat anzurichten. Im benachbarten Sierra Leone dagegen sorgte eine kleine Zahl britischer Fallschirmjäger für Sicherheit und unterstützte die Friedenstruppen der Vereinten Nationen bei der Entwaffnung, Demobilisierung und langsamen Reintegration von ehemaligen Kämpfern in die Strukturen einer vortraumatischen Zivilgesellschaft.

Da, wo die Koalitionstruppen in Irak (z.B. in Basra und Mosul) sich mit der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration beschäftigten, haben sie eine wirkungsvollere Sicherheitssituation gefördert. In diesen Gegenden haben die lokalen Befehlshaber ihr vorgegebenes Mandat überschritten und Verbindungen mit den örtlichen Verantwortungsträgern geknüpft. Sie haben sogar ein gewisses Maß an Autonomie auf die Gemeindeversammlungen übertragen, die sich daraufhin entsprechend berücksichtigt fühlten. Und sie fanden Wege, um Brücken und Straßen mit Hilfe von ortsansässigen Lieferanten wieder herzurichten. Andere Teile Iraks können erst dann wieder aufgebaut werden, wenn dieses Mosul-Modell einer effektiven Koalitionsführung und eines zivilen Engagements auf sie übertragen wird.

In Afghanistan gibt es, außerhalb von Kabul, ein Mosul-artiges Modell in Gardez und einigen wenigen anderen Provinzen im gefährlichen Südosten des Landes. Dort haben sich die Ausländer mit zuverlässigen lokalen

Machthabern zusammengetan, um zu entscheiden, wie man am besten die Sicherheitsverhältnisse wahrt und erweitert, und wo und wie man die Wiederaufbaubestrebungen der einheimischen Bevölkerung unterstützt. In Gardez, wie auch in Mosul, beteiligen sich die Ortsbewohner an der Wahl zwischen alternativen Entwicklungswegen. Auch wenn es wahrscheinlich einen Kampf um eigene Vorteile gibt, der für Außenseiter und Entwicklungshelfer weniger transparent ist als er sein sollte, so existiert wenigstens ein Beratungsprozess, der funktioniert und den alle (oder fast alle) neuen lokalen Machtzentren akzeptieren können.

Der Weg zu Legitimität und glaubhaftem Engagement ist mit genau solchen Absichten gepflastert. Aber Worte sind wieder kein Ersatz für konkrete Ergebnisse. Diese Binsenweisheit ist vor allem dort wichtig, wo, wie in Zentralirak, die Legitimität erodiert ist – wo sich ein Gefühl des Misstrauens eingeschlichen hat, wo anstelle von Zuversicht in die Entscheidungen der Ausländer nacktes Eigeninteresse vorherrscht, und wo die Unfähigkeit, wesentliche Verbesserungen zu schaffen, zu Unzufriedenheit und bösartigen Kämpfen um Vorrang und Ausbeute geführt hat.

Die Koalitionsmächte in Irak und Afghanistan können so lange nicht darauf hoffen, beide Länder wieder aufzubauen oder auf einem angemessenen Niveau von internationaler Funktionalität wieder herzustellen, bis sie nicht ihre Legitimität wieder gewinnen – und im Falle Afghanistans der Regierung von Präsident Hamid

Karsai helfen, ihre eigene Legitimität, die kaum über Kabul hinaus reicht, zu erweitern. Sicherheit und die Neutralisierung ehemaliger Kämpfer (sowie die Vernichtung ihrer Waffen) sind die Hauptsache. Als Nächstes müssen berechenbare nationale gesetzliche Rahmenbedingungen hergestellt und der Ausbildung und Umschulung von Richtern sowie der Verringerung der Korruption im Justizwesen Aufmerksamkeit geschenkt werden. Neue Verfassungen sind wichtig, aber ein Rechtssystem, das für alle verfügbar, transparent und überall verständlich ist, ist weitaus wichtiger.

Das Gemeinwohl

Die Kanäle des Wirtschaftslebens müssen florieren. Straßen und Brücken müssen gebaut oder wieder hergerichtet werden, und sie müssen gesichert werden. Solange Banditen die Autobahn von Amman nach Bagdad kontrollieren, werden die Anstrengungen der Koalition in Irak hart beurteilt werden. Ein funktionierendes Telefonnetz ist unerlässlich, und einheimische Unternehmer können solche politischen Güter, wenn sie ein wenig ermutigt und die Interessen der Öffentlichkeit durch Regulierung geschützt werden, durchaus bereitstellen. Die Verfügbarkeit von elektrischem Strom macht Städte eindeutiger sicherer und angenehmer; zudem ist sie die Geschäftsgrundlage der Wirtschaft. Elektrizität braucht man auch für Bewässerungspumpen – in den ärmeren Regionen Iraks eine unabdingbare Notwendigkeit. Normalbürger in

jeder Gesellschaft brauchen Schulen und medizinische Versorgung. Die Koalitionskräfte müssen auf diesen Gebieten aktiv und effektiv tätig sein. Wenn man das Erziehungssystem eines Landes ausbaut, trägt das immer Früchte: unmittelbare, indem es die lokalen Institutionen fördert, mittelbare, indem es für eine bewussterere, leistungsfähigere Bevölkerung sorgt, die den Rekonstruktionsprozess würdigen und an ihm teilnehmen kann.

Es gibt andere wichtige, wenn auch unmittelbar weniger einleuchtende Aspekte des Wiederaufbauprozesses. Es wäre ideal in Irak und weitaus schwieriger in Afghanistan, die Zivilgesellschaft wieder zu beleben. In Irak würde sogar eine zaghaft wieder entstehende Zivilgesellschaft helfen, dem Aufstieg der religiösen Kräfte und der beständigen Desäkularisierung der irakischen Politik entgegenzutreten. Wenn die Pipelines wieder genügend Öl pumpen, wird Irak erneut seinen Status als Mittelstandsland erreichen, und damit hat das Land sogar die Aussicht, ein bescheidener Teilnehmer an der Weltwirtschaft und der globalen Politik zu werden. Diese Fähigkeit wird durch das Wachsen der Zivilgesellschaft gestärkt. Die Koalitionskräfte können die embryonalen Kräfte der Zivilgesellschaft fördern.

Zu guter Letzt muss die Wiederherstellung eines Postkonflikt- oder zerfallenen Staates auch die Wiederherstellung aller politischen Freiheiten beinhalten, die Wiederbelebung eines partizipatorischen politischen Prozesses und die Bestätigung des Machtübergangs von Außenseitern zu Insidern durch Wahlen. Wenn man die

einheimischen Bewerber an die Wahlurnen bittet, wird man sie zur Konkurrenz anhalten, es wird Streit, Aggressionen, Gewinner und Verlierer geben. Ob und wann man dieses Maß an Dissens in einem aufzubauenden oder aufgebauten Land zulässt, ist eine wichtige Frage, und zwar sowohl was die Förderung von Wachstumsprozessen angeht als auch die Verhinderung von erneuter Feindseligkeit zwischen verschiedenen Interessengruppen. In Ost-Timor, Sierra Leone und Liberia haben die Vereinten Nationen vorzeitige Wahlen organisiert, um ihre eigene Rückzugsstrategie zu beschleunigen. Die Wahlen im kommenden Jahr in Afghanistan sind unvermeidlich, aber sie könnten innerhalb des zeitaufwändigen Prozesses des politischen Wiederaufbaus viel zu früh kommen.

Wahlen und Verfassungen

In Irak, wo demokratische Praxis und Institutionen unbekannt sind und wo die Sicherheitslage prekär ist, wäre es gefährlich und irreführend, zu früh nationale Wahlen auszuschreiben, bevor konsensuelle Institutionen einige Jahre lang auf lokaler und regionaler Ebene existiert und funktioniert haben. Die Kurden haben in dieser Hinsicht einen großen Vorsprung, aber ihr autonomer Status entstand aus den Qualen von Völkermord und Brudermord, und er dient den anderen Irakis zwar als partielles Modell, aber nicht als Lösung für jeden ethnischen und religiösen Konflikt.

Lokale Versammlungen und Teilnehmerplattformen sind in Irak von grundlegender Bedeutung. Ein dezentrales Modell könnte das beste sein, das diesen lokalen Gruppen (vielleicht den schon existierenden Interimsberatergremien) zumindest ein wenig Autorität und Verantwortung für politische Prozesse überträgt, die Möglichkeit, Steuern zu erheben und diese Einkünfte für Verbesserungen auszugeben sowie für die Aufrechterhaltung lokaler Ordnung. Diese lokalen Autoritäten müssen nicht nur in ländlichen Gebieten entstehen; sogar Bagdad könnte in Distrikte aufgeteilt werden. Ernannte Distriktkommissare könnten die politische Entwicklung dieser lokalen Regierungen überwachen. Sobald sie mehr oder weniger effektiv sind, könnten sie durch Regionalversammlungen ersetzt werden, und diese wiederum durch nationale gesetzgebende und Exekutivversammlungen. Die Interimsverwaltung sollte den devolutionären Teil dieses politischen Programms beschleunigen; die Bildung einer nationalen Regierung sollte sie nicht überstürzen. Wahlen sollte es nur auf kommunaler Ebene geben, wahrscheinlich noch mehrere Jahre lang, bis Iraks Sicherheitslage sich verbessert hat und mehr lokale Erfahrungen vorhanden sind.

Für beide Länder werden derzeit Verfassungen geschrieben. Die Interimsverwaltungen werden keine westlichen demokratischen Einrichtungen zur Bedingung machen wollen, aber der Wiederaufbauprozess und die Wirtschaftsentwicklung würden durch konstitutionelle Rahmenbe-

dingungen sehr gefördert werden, die wesentliche politische Freiheiten stärken, eine gute Basis für den Rechtsstaat bilden und die Hoheitsrechte der legislativen und exekutiven Abteilungen einer zukünftigen Regierung ausbalancieren würden.

Sowohl in Irak als auch in Afghanistan ist die wesentliche Frage: Wie zentralisiert oder föderal sollte der entstehende Staat sein? Sollten die Kurden in Irak ihre Autonomie und die von Warlords regierten Statthalterschaften in Afghanistan weiterhin den Großteil ihrer Macht behalten? Würden beide Länder mittels eines schwachen föderalen Systems besser regiert, oder wird die starke Betonung auf Dezentralisierung sie unregierbar machen? „Besser regiert“ meint in diesem Zusammenhang eine bessere Leistung für die Bürger beider Staaten, nicht nur politische Geschenke für begünstigte Gruppen, seien es religiöse oder säkulare. Den Koalitionen in beiden Ländern würde es hoch angerechnet werden, wenn ihre verfassungsgebenden Versammlungen diese und andere Probleme berücksichtigen würden, und wenn damit Eigennutz entmutigt würde.

Lehren für den Hegemon

Die Lektion für die USA und ihre Alliierten – falls es den Vereinigten Staaten gelingen sollte, in Irak und Afghanistan eine echte multilaterale Anstrengung zu mobilisieren – ist die, dass der effektive Wiederaufbau von Postkonflikt-Staaten viel Geld und

Zeit kostet; aber vor allem ist die Bereitschaft nötig, das Problem des Wiederaufbaus innerhalb eines Rahmens von Konsultation und Partizipation anzugehen; didaktische Methoden funktionieren nicht. Nochmals: Die besondere persönliche Führungsfähigkeit der Kommandeure von Mosul und Basra hat – im Vergleich zu Falludja – die Lage und das lokale Verhalten dort sehr beeinflusst. Unfähigkeit ist in Irak und im Inneren Afghanistans ebenso ein Problem – was an unzureichender Sprachbeherrschung, Mangel an kulturellem Fingerspitzengefühl und der Mentalität des „one size fits all“ liegt.

Was den amerikanischen Wiederaufbau in Europa und Japan seinerzeit so erfolgreich gemacht hat, war zum Teil die Taktik, auf einheimische Sitten und Verhaltensweisen aufzubauen, war das Verständnis, dass die Rolle von Außenseitern darin besteht, Dinge möglich zu machen und zu erleichtern, und war die Entscheidung, nur zu führen (und Verfassungen aufzuerlegen), wenn die Zeit dafür reif war. Entscheidend waren jedoch eine makellose Legitimität und die Wahrnehmung – obwohl diese im Fall Japans ursprünglich nur schwach entwickelt war –, dass die USA ein echter Partner seien.

In Zeiten des Terrors – zumal wenn die Sicherheit des amerikanischen Heimatlands vorrangig ist und die Invasionen in Afghanistan und Irak heute anders begründet werden als ursprünglich – ist es viel problematischer, die schwere Last des Wiederaufbaus zu schultern. Seitdem vor Ort so viele Fehler gemacht worden sind, ist

es schwierig für die USA und ihre Alliierten, so glaubwürdig für Irakis, Afghanen und die internationale Gemeinschaft zu sein, wie sie es sein müssen, damit sie als effektive und ehrliche Wiederaufbauer angesehen werden. Andererseits aber können sich die USA und ihre Alliierten den übernommenen Aufgaben heute auch nicht mehr leicht entziehen. Weniger zu tun oder die beiden Länder nur schlecht, halbherzig, „on the cheap“ wieder aufzubauen, würde die Irakis und Afghanen zu Opfern von neuem Despotismus machen – und damit hätte der Terror die Oberhand behalten. Die USA würden zudem endgültig den Kampf um die „Herzen und Hirne“ der Welt verlieren, das einzige wirksame Gegenmittel gegen eine von Terror dominierte Weltordnung.

Den Sieg erklären und abziehen

Es gibt aber noch eine weitere, sogar wahrscheinlichere Handlungsalternative. Die USA haben auch die Möglichkeit, vor den amerikanischen Präsidentschaftswahlen im Jahr 2004 Irak so würdevoll wie möglich zu verlassen. Dies könnte sogar politisch erforderlich werden, denn in Anbetracht der enormen Kosten für den Krieg und Wiederaufbau Iraks wird es laute politische Stimmen geben, die eine solche Strategie bevorzugen. Die lautesten Iraker werden einen solchen Rückzug ebenfalls begrüßen. In der Tat realisieren diejenigen, die eine amerikanische Invasion in Irak befürwortet haben, dass ein ungezählter

Irak heute ein besserer Nährboden für Terror ist als früher.

Den Sieg zu erklären und im Jahr 2004 abzuziehen, wäre viel einfacher als es heute scheint, wenn Saddam *Hussein* gefangen oder getötet würde. Ohne seinen bestätigten Abgang können die USA nur gehen, wenn Öl exportiert wird, keine Pipelines mehr in die Luft gesprengt werden, die Wasserleitungen funktionieren und die wichtigsten Städte Elektrizität haben. Die USA müssen auch eine Karsai-ähnliche Regierung in Irak einsetzen – vielleicht eine stabile, wenn auch nicht notwendigerweise eine demokratische Koalition, die weder unter iranischem, türkischem noch syrischem Einfluss steht. Eine andere Bedingung wäre, dass Irak keine Massenvernichtungswaffen hat – aber das scheint ja nun sicher zu sein.

Selbst wenn diese minimalen Bedingungen bis Mitte des Jahres 2004 nicht erfüllbar sind – und das sind sie wahrscheinlich nicht – werden die Befreier keine unendliche Geduld aufbringen; der Druck, Irak zu verlassen, wird wachsen.

Die Alternative zu einer solchen Rückzugsstrategie ist die andauernde Bereitschaft, Irak sorgfältig wieder aufzubauen. Die USA haben nicht länger den politischen Willen dazu. Ob also der Abzug 2004 oder 2005 stattfindet: die wahrscheinlichen Minimalkonditionen für einen Rückzug wurden weiter oben bereits beschrieben. Es ist schwer vorstellbar, dass solch ein Rückzug das amerikanische Ansehen nicht beschädigt oder das amerikanische Gewissen zufriedensetzt. Genauso wenig werden die

prahlerischen (und fantasievollen) Ziele der Regierung von George W. *Bush* im Hinblick auf die Demokratisierung des Nahen Ostens weiter verfolgt werden. Wenn das Öl nur sporadisch fließt, wird außer dem Sturz eines der schlimmsten Tyrannen der Welt wenig erreicht worden sein.

Es ist schwierig, heute schon abzuschätzen, ob Saddams Sturz sinnvoll dazu beigetragen haben wird, die Welt und die USA vor den disparaten Kräften des Terrors zu schützen und die langfristige Sicherheit der USA und ihrer Alliierten zu fördern. Zudem könnte der Nahe Osten noch unsicherer (statt sicherer) geworden sein, vor allem, wenn der amerikanische Rückzug iranische und türkische Begehrlichkeiten auslöst oder wenn die irakischen Kurden sich entschließen, den postkoalitionären Irak zu verlassen.

Es wäre also besser, ehrenvoller und geostrategisch durchdachter, die amerikanische Mission zu vollenden, aber der amerikanische Wille dazu nimmt immer mehr ab, auch im Hinblick auf Afghanistan. Drastisch formuliert hat die Regierung *Bush* nur noch bis Mitte 2004 Zeit, Erfolg nach den hier formulierten Vorgaben anzustreben.

Eine Aufgabe für die Vereinten Nationen?

Die Vereinten Nationen haben Erfahrung in Staatenbildung, meist in weniger zentralen und weniger schwierigen Ländern als Irak. Ihre Fä-

higkeit, glaubwürdig aufzutreten, ist allerdings in der Vergangenheit durch schwerfällige Mandate und fragwürdige Führung vor Ort eingeschränkt worden. Doch angesichts des dringenden Bedarfs an neuen Ansätzen in Irak, und ebenso in Anbetracht der Unfähigkeit der Koalitionstreitkräfte, Akzeptanz für ihre Mission sowohl innerhalb wie außerhalb des Landes zu erhalten, würde die Übergabe der Verantwortung an die UN es weiteren Staaten ermöglichen, Truppen, Geld und Erfahrungen beizusteuern. Die EU und die NATO wären in der Lage, an einem von den Vereinten Nationen kontrollierten Staatenbildungsprozess teilzunehmen.

Die Wiederbelebung Iraks wäre die härteste Aufgabe, die die UN je übernommen hätten. Ihr erfolgreicher Abschluss würde vom weiteren Einsatz amerikanischer Ressourcen abhängen, aber durch oder unter dem Kommando der Vereinten Nationen. Er würde ebenso abhängen von den Fähigkeiten, dem Einsatz und der Klugheit derjenigen, die eine dermaßen kritische UN-Mission leiten würden. Die UN-Erfahrungen in Afghanistan, in gewisser Hinsicht in Ost-Timor, Kambodscha und Mosambik lassen annehmen, dass die Weltorganisation die Verantwortung in Irak übernehmen kann. In vielerlei Hinsicht ist das die einzige vorhandene Alternative; es ist im Moment unwahrscheinlich, dass die Vereinigten Staaten den Job des Wiederaufbaus allein bewältigen können.

Anmerkung

Vgl. auch die Besprechung des von Robert I. *Rotberg* herausgegebenen Sammelbands auf S. 69 ff.