

Amerikanische Irakpolitik – wie weiter?

Peter Rudolf

Die Bush-Administration mag immer wieder die Fortschritte im Irak betonen, in der öffentlichen Diskussion geht es um die Fehlschläge und Fehlkalkulationen und um Alternativen zu der von der Administration im Irak verfolgten Politik. Mehr noch: Die Phase großer überparteilicher Zustimmung zur Außenpolitik von Präsident Bush ist zu Ende, außenpolitisch ist er verwundbar geworden. Noch kann er im Falle des Iraks auf Unterstützung in Öffentlichkeit und Kongreß bauen. Doch er muß darum werben und kämpfen – und sich der in der Debatte dominierenden, von den Neokonservativen aber als gefährlicher Irrweg abgelehnten Forderung nach einer Internationalisierung zumindest taktisch öffnen. Wer die amerikanische Irakpolitik im Hinblick auf ihre weitere Entwicklung und die von der Administration verfolgten Optionen einschätzen will, der muß den Blick auf die Debatten in den USA richten, auf die öffentliche Meinung und auf die Diskussionen und Positionen im Kongreß.

Die amerikanischen Planungen für die Nachkriegszeit beruhten auf zwei irrigen Annahmen: Die Besatzungsmächte würden eine funktionierende, die Aufrechterhaltung von Stabilität und Ordnung erleichternde staatliche Verwaltung übernehmen; der Widerstand werde schnell beendet sein und die USA als Befreier begrüßt werden. Warnungen der Geheimdienste vor einem Guerillakrieg wurden offensichtlich nicht ernst genommen.

Die amerikanischer Planer hatten vor Beginn des Krieges die Hoffnung geäußert, die »Herzen« der Iraker dadurch gewinnen zu können, daß es der irakischen Bevölkerung schnell besser gehen sollte als unter dem alten Regime. Mit dem Zusammenfall staatlicher Ordnung und dem Zusammen-

bruch der für das tägliche Leben notwendigen Infrastruktur hatte man auf amerikanischer Seite in diesem Ausmaße nicht gerechnet.

Als Illusion erwies sich die Vorstellung, ein Nachfolgeregime innerhalb von sechs Monaten etablieren und den Aufbau des Iraks vor allem mit dem Erlös aus dem Öl finanzieren zu können. Bereits Mitte Mai rückte die Administration davon ab, eine Frist für den Übergangsprozeß zu nennen. Hieß es vor dem Krieg aus dem Pentagon, eine Besatzungstruppe von rund 50 000 Mann werde ausreichen, sprach im Juli der ausscheidende Kommandeur des Central Command, Tommy Franks, vor dem Kongreß davon, daß für die vorhersehbare Zukunft ungefähr 150 000 Soldaten im Irak

stationiert bleiben müßten. Die Aussicht auf eine lange Militärpräsenz, die ständigen Verluste eigener Soldaten – von Anfang Mai bis Ende August starben 138 amerikanische Soldaten im Irak, davon 62 von feindlicher Hand – und die anfänglich weit unterschätzten finanziellen Kosten brachten die Administration in die Defensive. Verteidigungsminister Rumsfeld nannte Anfang Juli 2003 dem Senat die Zahl von ungefähr 3,9 Milliarden Dollar monatlich; beinahe eine Verdoppelung der Kosten gegenüber den Schätzungen, die im April aus der Administration zu vernehmen waren. Die Summe bezieht sich auf die Verteidigungsausgaben, umfaßt nicht die Kosten für den Wiederaufbau im Irak, die in nächster Zeit gewiß nicht aus den Öleinnahmen bestritten werden können.

Öffentliche Meinung

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist es fast schon erstaunlich, daß noch Ende August 2003 nur die Hälfte der amerikanischen Öffentlichkeit der Meinung war, die Dinge im Irak liefen schlecht. Waren zu dieser Zeit weiterhin mehr als drei Fünftel der Meinung, daß es Wert war, den Krieg zu führen, so zeichnete sich im September ein Einbruch in der öffentlichen Bewertung ab: Gegen Monatsende teilte nur noch die Hälfte der Amerikaner diese Auffassung; die Zahl derjenigen, die die gegenteilige Einschätzung vertraten, war auf einen Höchststand von 48% gestiegen. Mehrheitlich wird bezweifelt, daß die Administration über einen überzeugenden Plan für den Irak verfügt. Und es besteht beträchtliche Sorge, daß die USA in einer langen und kostspieligen Präsenz im Irak gefangen sein könnten. Die Zahl derer, die diese Sorgen teilen, stieg Mitte September auf 85% an. Bush gelang es mit einer Rede Anfang September zur besten Fernsehzeit nicht, die Zweifel an seinem Kurs im Irak auszuräumen. Nur knapp die Hälfte stimmt dem Präsidenten darin zu, wie er die Situation im Irak handhabt. Die Entwicklung im Irak dürfte entscheidend dazu beigetragen

haben, daß die Zustimmungsrates zu seiner Außenpolitik nach einer Umfrage im Auftrag von Washington Post/ABC im September auf einen Tiefstand fiel – von rund zwei Drittel im Juli 2003 auf eine knappe Mehrheit von 53%.

Doch die Unterstützung für die militärische Präsenz bis zur Herstellung einer stabilen Ordnung ist groß, liegt bei zwei Drittel – auch wenn dies fortgesetzte Verluste unter amerikanischen Soldaten bedeutet. Nur ein knappes Drittel bevorzugt den schnellstmöglichen Rückzug aus dem Irak. Da eine Mehrheit der Amerikaner (57%) den Irakkrieg als Teil des Krieges gegen den Terrorismus wahrnimmt, dürfte die Bereitschaft, Kosten zu tragen, so schnell nicht schwinden. Noch hegt eine Mehrheit der Amerikaner die Zuversicht, daß die USA langfristig Erfolg mit der Etablierung einer demokratischen Regierung haben werden. Die Zahl derer, die daran nicht glaubt, beschränkt sich auf knapp ein Fünftel.

Solange die Hoffnung auf den Erfolg des gesamten Unternehmens nicht schwindet, wird die amerikanische Öffentlichkeit auch weitere Verluste ertragen. Die Toleranz für eigene Verluste ist in der amerikanischen Öffentlichkeit keineswegs so gering, wie oft angenommen wird. Sie ist vielmehr eher in der politischen Elite und vor allem unter den Militärs schwächer ausgeprägt. Kritisch für Präsident Bush wird es erst, wenn die Öffentlichkeit das Vertrauen verliert, daß sich Stabilität und Demokratie im Irak durchsetzen lassen. 70% wären übrigens bereit, das Unternehmen Irak den Vereinten Nationen zu unterstellen und gemeinsame Entscheidungsverfahren zu akzeptieren, wenn dies der Preis dafür wäre, daß andere Staaten Truppen in den Irak entsenden.

Öffentliche Debatte

In der öffentlichen Debatte wurde im Sommer der Ruf nach Internationalisierung der Besetzung des Irak immer lauter. Die »editorials«, also die Kommentare der Elitepresse, waren sich einig, vom konservativen

Wall Street Journal bis zur eher liberalen New York Times. Laut Wall Street Journal wäre der »logische nächste Schritt« für die NATO nach Kabul nun Bagdad. Die Washington Post forderte die Mobilisierung der internationalen Gemeinschaft zugunsten eines von den Vereinten Nationen absegneten Plans für den politischen Übergang, den Wiederaufbau und die Friedenssicherung. Die Los Angeles Times rief die Administration dazu auf, im Interesse einer Lastenteilung Entscheidungsbefugnisse und mögliche »Belohnungen« mit anderen Staaten zu teilen. Die New York Times forderte eine neue Sicherheitsratsresolution, die die politische und wirtschaftliche Autorität der Vereinten Nationen im Irak ausweitet.

Diese Forderungen reflektierten die Ergebnisse eines Expertenteams, das im Auftrag von Verteidigungsminister Rumsfeld und unter Leitung von John Hamre, dem Präsidenten des Center for Strategic and International Studies, Ende Juni/Anfang Juli den Irak bereiste. Eine zentrale Folgerung in diesem Bericht, der die gewaltigen Probleme vor Augen führte, lautete, die USA sollten schnell eine »neue Wiederaufbau-Koalition« mobilisieren, die weit breiter als die Kriegskoalition sein müsse.

Widerspruch zu diesem überparteilichen Ruf kommt jedoch von neokonservativer Seite. Wer glaubt, daß die Perzeption amerikanischer Macht im Nahen und Mittleren Osten von eminenter Bedeutung ist, der kann in einer aus der Not geborenen Internationalisierung nur ein Signal der Schwäche sehen. Diejenigen, die die USA und andere westliche Staaten durch einen zermürbenden Guerillakrieg aus dem Irak vertreiben wollen, müßten sich durch eine Internationalisierung geradezu in der Einschätzung bestätigt sehen, daß die USA nicht den langen Atem haben, nicht bereit sind, Opfer und Kosten zu tragen. Im Falle einer Internationalisierung würden die Kosten und Opfer für die USA daher vermutlich nicht geringer, sondern größer. Und als Versuchsfeld für die amerikanisch-europäische Annäherung sei der Irak zu

wichtig. Spannungen zwischen den Verbündeten könnten vielmehr wachsen, wenn die Iraker die westlichen Staaten gegeneinander auszuspielen versuchen und Staaten wie Frankreich im Irak ihre eigenen Interessen verfolgen. Internationalisierung der Militärpräsenz ist in dieser Sicht auch aus rein praktischen Gründen keine Lösung: Die europäischen Staaten haben wenig Truppen verfügbar; schlecht vorbereitete Soldaten aus anderen Gegenden der Welt nützen wenig.

Aus neokonservativer Sicht steht im Irak nicht nur die »Vision« eines transformierten Nahen und Mittleren Ostens auf dem Spiel, sondern auch die künftige Rolle der USA in der Welt und die Zukunft amerikanischer Außenpolitik. Ein Fehlschlag im Irak wäre, wie William Kristol und Robert Kagan schreiben, »ein vernichtender Schlag für alles, was die USA in den nächsten Jahrzehnten zu verwirklichen hoffen, verwirklichen müssen«.

Kongreß

Im Kongreß finden die Neokonservativen kaum einen Resonanzboden. Unter den außen- und sicherheitspolitisch ausgewiesenen Kongreßmitgliedern ist in der öffentlichen Debatte die Forderung nach Erhöhung der amerikanischen Militärpräsenz allein von Senator McCain zu hören. Er teilt die Einschätzung der neokonservativen Vordenker und glaubt, daß der Ruf nach Internationalisierung das falsche Signal an die Reste des alten Regimes im Irak und radikale Islamisten aussende. Aus seiner Sicht und nach seiner Erfahrung bei einem Besuch im Irak ist die Höhe der Militärpräsenz im Irak ungeachtet der gegenteiligen Aussagen der Administration zu niedrig.

Doch die im Kongreß vorherrschende Stimmung geht nicht in Richtung eines verstärkten Engagements, sondern in Richtung einer Verringerung der amerikanischen Lasten durch Internationalisierung. Diese Stimmung drückte sich in einem am 10. Juli vom Senat mit 97 Stim-

men (ohne Gegenstimme) verabschiedeten Zusatz zu der State Department Authorization Bill aus. Darin wird die Administration aufgerufen, formell die NATO um die Übernahme der Führung einer Friedenssicherungstruppe zu ersuchen. Eine ähnliche Initiative wurde auch im Repräsentantenhaus eingebracht. Vor allem die Senatoren Richard Lugar und Joseph Biden haben sich zum Fürsprecher einer weiteren Internationalisierung des Irakkonflikts gemacht. Nur über die Beteiligung der internationalen Gemeinschaft und anderer Staaten ließen sich – aus diesem Motiv macht Senator Lugar kein Hehl – die Kosten für die USA verringern und damit auch die Unterstützung der amerikanischen Öffentlichkeit wahren. Zudem knüpft sich an eine stärkere Internationalisierung des Konflikts die Hoffnung, daß das »nation-building« im Irak in den Augen der irakischen Bevölkerung größere Legitimität gewinnen werde.

Selbst unter den Republikanern ist mittlerweile Kritik am Planungsversagen der Administration zu hören. Der Mehrheitsführer im Senat, Bill Frist, sähe gern eine »exit strategy«. Republikaner sind inzwischen bereit, Druck auf die Administration auszuüben. Die Unzufriedenheit richtet sich auf das Pentagon, auch wenn aus den Reihen der Republikaner noch nicht gefordert wird, dessen Spitze zu feuern, wie das einige Demokraten taten. Gefragt wird jedoch, ob die Verantwortung für den Wiederaufbau des Iraks nicht dem Pentagon genommen und dem Außenministerium übergeben werden sollte.

Jede Administration muß Stimmungsäußerungen im Kongreß als politisch wichtigen Ausdruck öffentlicher Meinung in ihr Kalkül einbeziehen. Insofern hat der Kongreß, nicht zuletzt über die auf die öffentliche Diskussion einwirkenden Anhörungen ein gewisses, schwer einzuschätzendes Maß an indirektem Einfluß auf die Außenpolitik. Direkten Einfluß hat er insbesondere da, wo es um die Bewilligung finanzieller Mittel geht.

Für den Irak und Afghanistan zusammen hat die Administration im September 2003

für das im Oktober beginnende Haushaltsjahr 2004 87 Milliarden gefordert, davon rund 75 Milliarden für den Irak: 51 Mrd. für die Streitkräftepräsenz, 15 Mrd. für den Wiederaufbau und 5 Mrd. für den Aufbau irakischer Sicherheitskräfte. Seit dem Marshallplan haben die USA kein so kostspieliges Projekt mehr unternommen.

Die Mittel sollen in Form eines »Notnachtragshaushalts« bewilligt werden. Das heißt: Sie kommen zu den 784,7 Milliarden Dollar hinzu, die laut Haushaltsresolution im Budgetjahr 2004 ausgegeben werden dürfen. Diese »große« Lösung soll außenpolitisch vermutlich Zweifel an der amerikanischen Entschlossenheit zum massiven dauerhaften Engagement ausräumen; innenpolitisch hat sie den Vorteil, daß die Administration damit bis zum Wahltag über die Runden zu kommen hofft und nicht in der heißen Phase des Wahlkampfes im Kongreß um weitere Mittel für den Irak werben muß (sollte nach Ablauf des Haushaltsjahres Ende September 2004 das Geld knapp werden, ließe sich die Zeit bis zu den Wahlen vermutlich damit überbrücken, daß Mittel aus anderen Pentagon-Etats »ausgeliehen« würden).

Die 20,3 Milliarden, die für den Wiederaufbau des Iraks und den Aufbau irakischer Sicherheitskräfte vorgesehen sind, decken die geschätzten Kosten von rund 75 Milliarden bei weitem nicht ab. Stünden tatsächlich 12 Milliarden aus dem Öllexport zur Verfügung, blieben immer noch mehr als 40 Milliarden, die die Administration gerne von anderen Staaten und internationalen Finanzinstitutionen übernommen sähe. Da das unwahrscheinlich ist, werden auf den Kongreß irgendwann Nachforderungen zukommen. Schon mit den 87 Milliarden, die die Administration für Wiederaufbau und Befriedung des Iraks und Afghanistans gefordert hat, nähert sich das erwartete Haushaltsdefizit mit 4,7% einer Höhe, die unter manchen Ökonomen die Sorge hervorruft, daß bei einem weiteren Anstieg längerfristig die Zinsen nach oben gehen könnten und das wirtschaftliche Wachstum beeinträchtigt würde. Politisch heißt dies,

daß die Auseinandersetzungen um andere staatliche Ausgaben härter werden.

Den Nachtragshaushalt lehnen laut Meinungsumfragen sechs von 10 Amerikanern ab. Bewillige ihn aber der Kongreß, dann sollten die Steuersenkungen zurückgenommen werden: so die vorherrschende Stimmung in der amerikanischen Öffentlichkeit. Initiativen der Demokraten im Kongreß spiegeln diese Stimmung wider. Nach einem von den Senatoren Biden und Kerry eingebrachten Gesetzentwurf sollen die Topverdiener das Paket für Irak und Afghanistan durch eine Steuererhöhung finanzieren. Zwar haben solche Initiativen keine Chance, verwirklicht zu werden; aber sie bringen die Administration und die Republikaner im Kongreß in die Defensive. Von demokratischer Seite in die Diskussion eingebrachte Vergleiche, wieviel die Administration für Krankenhäuser und Abwassersysteme im Irak auszugeben bereit sei, wie wenig dafür in den USA bereitgestellt werde, dürften bei den Wählern gut ankommen. Verängstigte Republikaner haben im Kongreß mit dem Vorschlag geantwortet, einen Teil der irakischen Öleinkünfte in den nächsten 10 bis 15 Jahren zur Rückzahlung eines Teils der von den USA jetzt aufgebrauchten Mittel einzusetzen. Die Administration lehnt ein solches Unterfangen ab mit dem Hinweis auf die bestehenden Auslandsschulden des Iraks in Höhe von rund 200 Milliarden Dollar.

Trotz öffentlichen Unbehagens wird der Kongreß die geforderten Gelder bewilligen. Daran lassen die Stellungnahmen aus dem Kongreß keinen Zweifel. Doch die Demokraten werden die Budgetanforderung dazu nutzen, die Administration politisch unter Druck zu setzen. Sie werden sie immer an ihre falschen Planungsannahmen erinnern und sie drängen, endlich klarere Vorstellungen über die weitere Rolle im Irak darzulegen.

Im Hinblick auf seine Außenpolitik wird der Präsident verwundbar, wird inzwischen sogar frontal angegriffen: Katastrophale Planung und bankrotte Strategie lautet der Vorwurf. Beißende Kritik kommt nicht nur

von einem Kriegsgegner wie Senator Robert Byrd, der die Administration »durch das Dunkel stolpern« sieht, »in der Hoffnung, den erhellten Pfad zu Frieden und Stabilität zu finden«. Das Verdikt von Richard Gephardt, einem jener führenden Demokraten, der Präsident Bush zu einer breiten Mehrheit für die den Irak-Krieg autorisierende Resolution verholpen hatte, läßt sich an Schärfe kaum überbieten: »Dieser Präsident ist in der Außenpolitik ein miserabler Versager.«

Scharfe Kritik am Präsidenten und seiner Politik ist eine Sache, die Wahrnehmung der Kontrollfunktionen etwas anderes. Der hohe öffentlichen Stellenwert des Irakproblems und die Zweifel an der Kompetenz der Administration lassen es auch erwarten, daß der Kongreß seiner nach dem 11. September 2001 vernachlässigten Aufsichtsfunktion wieder nachkommt. Kritiklose Loyalität gegenüber der Politik des Präsidenten ist wegen der Fehlschläge im Irak und der wachsenden Kosten nicht länger die mit Blick auf die eigene Wiederwahl rationale Strategie. Zwar muß Präsident Bush noch nicht mit ernstzunehmendem Widerstand im Kongreß rechnen, sofern er den Eindruck vermitteln kann, die Administration entwickle eine Exit-Strategie für den Irak. Doch er muß sich mehr anstrengen, um den Kongreß zu überzeugen. Die Phase der überparteilichen Zustimmung für die Außenpolitik nach dem 11. September 2001 ist zu Ende, was sich auch in der Kritik der demokratischen Bewerber um die Präsidentschaftskandidatur widerspiegelt.

Die Politik der Administration

Im Irak geht es längst nicht mehr allein um den Irak, sondern, wie der Stellvertretende Verteidigungsminister Wolfowitz es ausdrückte, um die Demonstration amerikanischer Entschlossenheit gegenüber all jenen terroristischen Kräften, die die USA und die freie Welt bedrohen.

Doch zu der von Neokonservativen außerhalb der Administration geforderten unzwei-

deutigen Demonstration amerikanischer Entschlossenheit – und das hieße nicht nur mehr Geld, sondern mehr Truppen und mehr ziviles Personal – ist diese nicht bereit, bestreitet sogar eine solche Notwendigkeit. Sie verfolgt vielmehr zwei andere Ziele mit ihrer Politik: zum einen eine beschleunigte »Irakisierung«, zum anderen eine vorsichtige »Internationalisierung« – und beides unter Wahrung der dominanten Rolle der USA im Übergangsprozeß. Dieser zweigleisige Ansatz entspricht nicht nur den Präferenzen der wichtigsten institutionellen Akteure, Pentagon und State Department, sondern auch dem »innenpolitischen« Interesse des Präsidenten. Mit der Bereitschaft, dem Irakproblem einen internationaleren Anstrich zu geben, reagierte er auf die in der öffentlichen Debatte und insbesondere im Kongreß vorherrschende Forderung, auch wenn in der Administration nicht allzuviel an Lastenverlagerung erwartet wurde. Was oft als Strategiewechsel, ja sogar als »Canossagang« zu den Vereinten Nationen bezeichnet wurde, war bislang nicht mehr als eine innenpolitisch notwendige taktische Anpassung.

Irakisierung: Im militärischen Bereich ist eine Irakisierung schon deshalb notwendig, weil die USA die gegenwärtige Präsenz über das nächste Frühjahr hinaus nur unter großen Schwierigkeiten und bei einer Verlagerung von Truppen aus anderen Regionen aufrechterhalten könnten und die amerikanischen Planer realistischweise nur eine geringe Entlastung durch Truppen anderer Staaten erwarten. Die ursprüngliche Zahl von 150 000 Soldaten im Irak wurde bereits auf etwa 130 000 reduziert; weitere 30 000 Soldaten unterstützen die Truppen im Irak von Nachbarstaaten aus, insbesondere von Kuwait. Nach den Berechnungen des Congressional Budget Office hat die Army nicht genügend aktive Truppen, um eine solche Präsenz im Irak länger als bis etwa März 2004 aufrechtzuerhalten (vorausgesetzt, man schickte nicht Soldaten, die im Irak bereits stationiert waren, binnen eines Jahres wieder dorthin). Bei einer Präsenz in der bisherigen Größen-

ordnung, Beschränkung der Dienstzeit im Irak auf ein Jahr *und* Aufrechterhaltung der weltweiten Militärpräsenz im gegenwärtigen Umfang müßten weitere Einheiten der Nationalgarde oder weitere Reservisten aktiviert werden – was aufgrund der unerwartet großen und ungewohnten Belastung für die Reservisten eine politisch äußerst heikle Frage wäre, insbesondere in einem Wahljahr. Unter den gegenwärtigen Bedingungen wäre die Army in der Lage, auf eine unbegrenzte Dauer 38 000 bis 64 000 Soldaten im Irak stationiert zu halten, bei Kosten von 8 bis 12 Milliarden Dollar im Jahr. Würden andere Einheiten, vor allem das Marine Corps und Spezialkräfte der Army, herangezogen, ließe sich auf längere Sicht eine Besatzungsstreitmacht von 67 000 bis 106 000 Soldaten aufrechterhalten – bei Kosten zwischen 14 und 19 Milliarden Dollar.

Entgegen aller Kritik beharrt Verteidigungsminister Rumsfeld darauf, daß die Truppenstärke nach Meinung aller zuständigen Militärs angemessen sei. Das immer wieder vorgebrachte Argument, im Irak seien verglichen mit Bosnien und Kosovo viel zu wenig Soldaten stationiert, ja verglichen mit der Bevölkerungszahl beider Staaten müßten 300 000 bis 500 000 Soldaten im Irak stationiert werden, trägt aus Sicht des Verteidigungsministeriums nicht. Nicht die Zahl der Soldaten sei entscheidend, sondern die Effizienz und Art ihres Einsatzes in einer Situation, die zu einem Guerillakrieg geworden ist. Bei zu vielen Soldaten im Irak würden die logistischen Probleme, Probleme der Kommunikation und der Aufwand für den eigenen Schutz wachsen. Auch die zivile Spitze des Verteidigungsministeriums ist sehr daran interessiert, andere Staaten für die Entsendung von Truppen in den Irak zu gewinnen – nicht um die Gesamtzahl der Soldaten zu erhöhen, sondern das amerikanische Militär zu entlasten und der Präsenz einen internationaleren Anstrich zu verleihen. Viel erwartete Verteidigungsminister Rumsfeld aber ohnehin nicht von anderen Staaten; die Rede war von einer Division,

von 10 000 bis 15 000 Soldaten. General Abizaid, in dessen Händen das Kommando im Irak liegt, rechnet mittlerweile nicht mehr damit, daß US-Truppen in den ersten Monaten des nächsten Jahres von Truppen anderer Staaten abgelöst werden.

Nicht Internationalisierung, sondern möglichst rasche Irakisierung ist die Leitlinie des Pentagons (am Ende dieses Prozesses stünden keine US-Truppen mehr im Land). Dem entspricht der Neuaufbau irakischer Sicherheitskräfte, auch zur Guerillabekämpfung. Dahinter steht im Pentagon die Auffassung, daß Guerillakriege (und die US-Militärführung im Irak sieht sich in einem klassischen Guerillakrieg) nur von Kräften aus dem Lande selbst gewonnen werden können.

Für die politische Dimension der Irakisierung hat die Administration eine Wegekizze mit den einzelnen Schritten auf dem Weg zur Übergabe der Souveränität entworfen; die Umsetzung in einen genauen Fahrplan wird von irakischer Seite erwartet: Die ersten drei Schritte – Gründung des Regierenden Rats, Einsetzung eines vorbereitenden Ausschusses für die Ausarbeitung einer Verfassung, Verteilung von Ministerposten durch den Rat – sind erfolgt. Nun sollen die Schritte vier bis sieben folgen: Ausarbeitung einer Verfassung (laut Außenminister Powell in einem Zeitraum von sechs Monaten), ihre Ratifizierung durch das irakische Volk, Wahlen und danach Auflösung der Besatzungsbehörde und Übergabe der bis dahin in ihren Händen verbliebenen Kompetenzen an die frei gewählte irakische Regierung. So stellt sich zumindest der amerikanische Verwalter die Schaffung der Demokratie im Irak vor. Es ist daher nur allzu verständlich, wenn Kritiker bemängeln, daß der Umgestaltungsprozeß zu »technisch« gesehen wird.

Internationalisierung: Noch Mitte August 2003 sah die Bush-Administration die Lage im Irak nicht als derart problematisch an, daß sie bereit gewesen wäre, den Preis für eine Teilnahme kriegskritischer Staaten an der Befriedung des Iraks zu zahlen – eine größere Rolle der Vereinten

Nationen, wie immer diese auch im einzelnen aussähe. Die Administration wollte vielmehr verstärkte Unterstützung aus den Reihen jener Länder mobilisieren, die auch unter den gegenwärtigen Bedingungen zum Einsatz bereit sind. Ein »administration official« brachte die vorherrschende Sicht auf den Punkt: Die Situation sei noch nicht »so düster«, daß die Administration willens wäre, vor den VN-Sicherheitsrat zu treten und zu sagen, »wir müssen den Irak wirklich zu einem internationalen Unternehmen machen«.

Was sich seit Ende August 2003 abzeichnete, war eine innenpolitisch notwendige taktische Kurskorrektur, jedoch kein Strategiewechsel: die Idee einer von den VN abgesegneten multinationalen Truppe unter amerikanischem Kommando. Unterstützung bekam das Außenministerium für diesen Vorschlag von der militärischen Führung im Pentagon. Truppen anderer Staaten, so die Hoffnung, sollten amerikanische Kräfte für offensive Operationen freisetzen. Deshalb befürwortete die Militärführung eine neue VN-Resolution. Und angesichts der sich verschlechternden Situation und des Glaubwürdigkeitsverlustes der zivilen Pentagonführung konnte sich Außenminister Powell mit Unterstützung der militärischen Führung durchsetzen. Präsident Bush stimmte Anfang September dem Vorschlag zu, im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen um die Autorisierung einer multinationalen Truppe unter amerikanischem Kommando zu werben.

Politisch ging der Präsident mit dem Gang in die Vereinten Nationen geringe Risiken ein, da er damit innenpolitisch nur gewinnen konnte. Würde eine amerikanischen Vorstellungen genügende Resolution angenommen, dann gewännen die USA stärkere internationale Legitimität; den Kritikern in den USA wäre der Wind aus den Segeln genommen. Daß eine amerikanischen Vorstellungen entsprechende Resolution am Ende am französischen Veto scheitern würde, war unwahrscheinlich. Der Präsident könnte zumindest sagen, er

habe alles versucht. Inakzeptabel war das von Frankreich, Rußland und Deutschland geforderte weitreichende Mandat der Vereinten Nationen. Die Bush-Administration will sich die Entscheidung über Art und Zeitpunkt der Rückgabe irakischer Souveränität nicht aus den Händen nehmen lassen. Das war und ist für sie ein zu hoher Preis. Die substantiellen Erwartungen, was militärische und finanzielle Unterstützung angeht, sind auch im Falle einer Resolution ohnehin gering.

Wie weiter?

Der schnelle geordnete Rückzug, wie ihn gelegentlich Kritiker aus dem »semi-isolationistischen« Lager (das im libertären Cato-Institute in Washington seine institutionelle Heimat hat) unter Verweis auf ein neues Vietnam und einen nicht zu gewinnenden Guerillakrieg fordern, ist für Bush keine Option: »Rückzug im Angesicht des Terrors würde nur zu weiteren und stärkeren Angriffen einladen. Es wird kein Zurückziehen geben.« Während Präsident Bush und Sicherheitsberaterin Rice in ihren Äußerungen von einer sehr lange dauernden Aufgabe sprechen, hat sich an der Abneigung Verteidigungsminister Rumsfelds gegenüber »nation-building« offenbar wenig geändert. Für ihn ist der Wiederaufbau des Landes keine Aufgabe der USA. Rumsfeld, das zeigt sich erneut, gehört nicht zu den Neokonservativen, denen kein Preis zu hoch ist, die Transformation des Iraks voranzubringen.

Mit den Kosten des Engagements im Irak werden innerhalb der Administration und in der außenpolitischen Elite die Spannungen steigen zwischen jenen »Realpolitikern«, die vorrangig an der Beseitigung einer potentiellen Bedrohung und an Stabilität interessiert sind, und jenen Neokonservativen und Liberalen, die mit der Demokratisierung des Iraks die Transformation des Nahen Ostens beginnen wollen. Ist Demokratie im Irak wirklich ein realistisches Ziel? Oder sollte nicht eine »wohlwollende Autokratie« das bescheidenere Ziel sein?

Selbst wenn Demokratie zu erreichen wäre: Läge ein demokratischer Irak im amerikanischen Interesse? Skeptiker bezweifeln, daß ein demokratischer Irak geradezu automatisch ein proamerikanischer Staat wäre. Und: Die Entwicklung einer stabilen Demokratie braucht Zeit. Sind die USA wirklich zu einem so langfristigen Engagement bereit? Wird nicht gerade ein dauerhaftes Engagement den Antiamerikanismus und die antiwestlichen Ressentiments schüren, zumal die Feindseligkeit gegenüber den USA auch außerhalb des sunnitischen Kernlandes wächst, wie als geheim eingestufte Meinungsumfragen im Auftrag des State Department zu zeigen scheinen? Sollte nicht eher nach einer schnellen Exit-Strategie gesucht und der Rückzug angetreten werden, sobald eine einigermaßen effektive Regierung im Amt ist? Sollte, ja muß nicht der Aufbau einer Demokratie den Irakern überlassen werden – mit all dem Risiko, daß das Land ohne tragfähige politische Institutionen bald wieder in autoritäre Herrschaftsformen zurückfällt?

Das sind die Fragen, die in den USA in den nächsten Monaten intensiver als bisher diskutiert werden dürften. Im Hinblick auf die bevorstehende Wahl wird der Irak für Präsident Bush zur außenpolitischen Achillesferse. Sollten die finanziellen und personellen Kosten steigen und die Zuversicht der amerikanischen Öffentlichkeit, was den Erfolg des Projekts einer demokratischen Umgestaltung des Iraks angeht, schwinden, wäre der Präsident gewiß stark der Versuchung ausgesetzt, noch vor den Wahlen den Rückzug anzutreten – sei es über eine (wenn dann noch mögliche) Internationalisierung, sei es über die Bereitschaft, einen neuen »starken Mann« im Irak zu tolerieren. Doch auch hier gilt wie im Falle der Entscheidung, den Krieg gegen den Irak zu führen: Am Ende entscheidet der Präsident, und vieles hängt dabei von seinen persönlichen Überzeugungen ab, von seiner Sicht der eigenen außenpolitischen »Mission« und seiner Bereitschaft, politische Risiken einzugehen.

© 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