

# Strategische Grundprobleme externer politischer und militärischer Intervention

Unter besonderer Berücksichtigung der  
Krisensituationen des Nahen und Mittleren Ostens

*Jochen Hippler*

INEF-Report  
103/2011

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN



Institut für Entwicklung und Frieden

## AUTOR:

**Jochen Hippler**, PD Dr., Politikwissenschaftler und Friedensforscher, seit 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF). Forschungsschwerpunkte sind der Zusammenhang von politischer Gewalt, Governance und politischen Identitäten sowie militärische Interventionen westlicher Länder. Der regionale Schwerpunkt ist der Nahe und Mittlere Osten, plus Afghanistan und Pakistan.

E-Mail: [jochen.hippler@inef.uni-due.de](mailto:jochen.hippler@inef.uni-due.de)

## BIBLIOGRAPHISCHE ANGABEN:

Jochen Hippler: Strategische Grundprobleme externer politischer und militärischer Intervention – Unter besonderer Berücksichtigung der Krisensituationen des Nahen und Mittleren Ostens. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report 103/2011).



### Impressum

#### Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)  
Universität Duisburg-Essen

Logo design: Carola Vogel

Layout design: Jeanette Schade, Sascha Werthes

Cover photo: Jochen Hippler

#### © Institut für Entwicklung und Frieden

Lotharstr. 53      D - 47057 Duisburg  
Phone +49 (203) 379 4420      Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: [inef-sek@inef.uni-due.de](mailto:inef-sek@inef.uni-due.de)

Homepage: <http://inef.uni-due.de>

**ISSN 0941-4967**



**Strategische Grundprobleme  
externer politischer und  
militärischer Intervention**

Unter besonderer Berücksichtigung der  
Krisensituationen des Nahen und Mittleren Ostens

*Jochen Hippler*

**INEF-Report 103/2011**

Universität Duisburg-Essen  
University of Duisburg-Essen

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)  
Institute for Development and Peace



## ZUSAMMENFASSUNG

**Jochen Hippler: Strategische Grundprobleme externer politischer und militärischer Intervention – Unter besonderer Berücksichtigung der Krisensituationen des Nahen und Mittleren Ostens. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF-Report 103/2011).**

Außenpolitik hat sich in den letzten Jahren verstärkt die Einwirkung auf oder die Reform und Umgestaltung der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in dritten Ländern (z. B. durch Demokratisierung) zum Ziel gesetzt. Die bisherigen Erfahrungen sind dabei wenig ermutigend. Verfügt Außenpolitik überhaupt über die Konzepte, Möglichkeiten und Instrumente, dies zu erreichen? In einem ersten Schritt werden die Interessen, die Probleme der Strategiebildung und die Instrumentarien der Außenpolitik untersucht, danach die Ausgangsbedingungen für eine gestaltende Politik von außen in den Zielländern behandelt und die Frage gestellt, ob und ggf. welche Voraussetzungen dort gegeben sein müssen, um von außen erfolgreich intervenieren zu können. In einem dritten Schritt werden die Probleme und Grenzen gestaltender Politik in Drittländern analysiert, um zum Schluss einige thesenhafte Politikempfehlungen zu formulieren.

## ABSTRACT

Western foreign policy is increasingly attempting to influence and reform the internal political situation and societies in target countries (for example to achieve democratization or economic reform), instead of restricting itself to inter-governmental exchange. The record of success in this regard is hardly encouraging. Does Western foreign policy have the necessary strategies and instruments to achieve these goals? This paper will analyze the mix of foreign policy interests involved, the development of strategy, and its instruments. It then focuses on the necessary preconditions for success in the target countries, both in society and the political system. In a next step the paper analyses the problems and limits of a policy of external reform by Western governments. Finally it offers a series of short policy recommendations.

# Inhalt

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Die Ausgangslage und aktuelle Situation im Nahen und Mittleren Osten</b> .....	<b>6</b>
<b>3. Grundprobleme westlicher Strategiebildung</b> .....	<b>9</b>
3.1 Interessen und außenpolitische Ziele .....	9
3.1.1 Interessengeleitete Ziele .....	10
3.1.2 Wertebasierte Ziele .....	10
3.2 Strategiebildung als Schlüsselaufgabe.....	13
3.3 Mögliche Reichweiten des strategischen Grundansatzes .....	16
3.4 Erfolgsbedingungen westlicher Politikintervention aufgrund innerwestlicher und internationaler Politikfaktoren .....	18
3.4.1 Innenpolitische und bündnispolitische Konstellationen .....	18
3.4.2 Grad des Engagements.....	18
3.4.3 Geschlossenheit und Koordinierung der westlichen/ internationalen Akteure.....	19
3.5 Das Instrumentarium westlicher Politik .....	20
<b>4. Probleme politisch-militärischer Umgestaltung fremder Gesellschaften</b> .....	<b>25</b>
4.1 Counterinsurgency .....	26
4.2 Politisch-gesellschaftlicher Wiederaufbau nach Regime Change oder gescheiterter Staatlichkeit .....	28
4.3 Regime Change ohne Krieg?.....	31
4.4 Unterstützung von Reformen ohne Regime Change.....	33

<b>5.</b>	<b>Ausgangspunkte der Strategiebildung und Politikplanung im Zielland.....</b>	<b>35</b>
5.1	Die Gesellschaft des Ziellandes .....	35
5.1.1	Die sozioökonomische Situation .....	36
5.1.2	Der Grad des Reformdrucks aus der Gesellschaft.....	36
5.1.3	Sozialstruktur und Zivilgesellschaft.....	37
5.1.4	Der Grad der Fragmentierung der Gesellschaft .....	37
5.1.5	Geschlossenheit der politischen und sozialen Eliten .....	37
5.1.6	Grad und Art der Konflikteskalation .....	38
5.2	Der Staatsapparat des Ziellandes .....	38
5.2.1	Reformengagement vs. Reformfeindlichkeit der Regierung.....	38
5.2.2	Effektivität des Staatsapparates .....	39
5.2.3	Legitimität des Staatsapparates bzw. der Regierung .....	39
5.2.4	Stellenwert des Konfliktes und Interessen der Regierung/des Regimes .....	39
5.2.5	Die finanzielle Basis des Staates und der Regierung.....	40
5.2.6	Grad der Kontrolle über den Sicherheitsapparat.....	41
<b>6.</b>	<b>Grenzen externer Reformförderung.....</b>	<b>42</b>
<b>7.</b>	<b>Schlussfolgerungen.....</b>	<b>47</b>
<b>8.</b>	<b>Bibliographie.....</b>	<b>52</b>



## 1. Einleitung

Die Erfahrungen in Somalia, auf dem Balkan, in Afghanistan und dem Irak demonstrierten, dass externe Interventen trotz überwältigender wirtschaftlicher und militärischer Stärke häufig nicht in der Lage sind, Länder in schweren innenpolitischen Krisen oder Kriegssituationen nach den eigenen Vorstellungen umzugestalten. Dies könnte sich nun in Libyen wiederholen. In der Regel lassen sich die negativen bzw. destruktiven Ziele relativ schnell erreichen, etwa die Zerstörung gegnerischer Militärformationen oder der Sturz einer unliebsamen Regierung; der notwendige Prozess eines politischen und gesellschaftlichen Neuaufbaus erwies sich aber immer wieder als ausgesprochen schwierig oder als von außen nicht zu bewerkstelligen. Damit stellt sich die Frage, wie, unter welchen Umständen und in welchen Grenzen die positiven Politikziele – etwa die Demokratisierung fremder Gesellschaften, die Durchsetzung von *good* (oder "*good enough*") *governance* bzw. Staatsaufbau oder *Nation-Building* – durch externe Interventen erreicht werden können. Dies ist nicht allein bei militärischen Interventionen oft unklar, sondern ebenso bei der Verfolgung solcher Politikziele durch nicht-militärische Mittel, etwa durch Sanktionen, die Förderung von Zivilgesellschaften oder die Bereitstellung von Infrastruktur. In Afghanistan zeigte sich, dass weder der Einsatz von Militär noch ein umfangreiches entwicklungspolitisches Engagement unbedingt zu Frieden oder Demokratie führen.

Die gegenwärtigen Unruhen, Umstürze und die Repression in zahlreichen Ländern des Nahen und Mittleren Ostens geben der Frage eine hohe Dringlichkeit, wie westliche Regierungen reagieren können und sollten und wo die Grenzen ihrer Politikfähigkeit und Einflussmöglichkeiten liegen. Deshalb sind eine sorgfältige Zielsetzung und ein kontrollierter Mitteleinsatz nötig.

Dieses Papier soll sich vor dem Hintergrund der Erfahrungen und Herausforderungen in Ländern wie Afghanistan, dem Irak, Libyen, Tunesien, Ägypten, Syrien und anderen dem Problem der Wirkungsweise und Wirkungsmöglichkeiten westlicher Außenpolitik<sup>1</sup> widmen, soweit diese über den üblichen diplomatischen Verkehr hinausgeht und auch auf die Veränderung der gesellschaftlichen oder politischen Zustände des betroffenen Landes gerichtet ist. Die westliche Politik hat seit den Umbrüchen in Tunesien und Ägypten die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verstärkt zu Zielen erklärt – aber verfügt sie auch über die Konzepte, Möglichkeiten und Instrumente, diese zu erreichen? Diese Frage wird im Zentrum dieses Papiers stehen. Dazu werden in einem ersten Schritt die Interessen, die Probleme der Strategiebildung und die

---

<sup>1</sup> „Außenpolitik“ wird hier in einem umfassenden Sinne verwendet und nicht allein auf die „klassische“ Außenpolitik, Diplomatie oder die Tätigkeit des Auswärtigen Amtes bezogen, sondern sie schließt auch die Sicherheits- und Entwicklungspolitik sowie alles ein, das sich auf das direkte oder indirekte (etwa über die Nutzung parastaatlicher oder Nichtregierungsorganisationen) Regierungshandeln zur Interaktion mit und Beeinflussung von auswärtigen Akteuren bezieht.



Instrumentarien der Außenpolitik untersucht. Danach werden die Ausgangsbedingungen für eine gestaltende Politik von außen in den Zielländern behandelt und die Frage gestellt, ob und ggf. welche Voraussetzungen dort gegeben sein müssen, um von außen erfolgreich intervenieren zu können. In einem dritten Schritt werden die Probleme und Grenzen gestaltender Politik in Drittländern analysiert, um zum Schluss einige thesehafte Politikempfehlungen zu formulieren.

## 2. Die Ausgangslage und aktuelle Situation im Nahen und Mittleren Osten

Bis vor kurzer Zeit war die Situation im Nahen und Mittleren Osten jenseits der extremen Heterogenität der Region von Ähnlichkeiten der politischen Systeme gekennzeichnet, die sich hinter unterschiedlichen Regierungsformen und Ideologien (Monarchien, Republiken, säkulare, religiöse, nationalistische bzw. Mischformen) verbargen. Insgesamt herrschten bürokratisch-autoritäre Diktaturen vor, die ihre eigenen Gesellschaften oft lähmten, die Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger in grober Weise missachteten, sich häufig durch Inkompetenz und Korruption auszeichneten und auch die wirtschaftliche Entwicklung behinderten. In vielen Fällen galten die Diktaturen der eigenen Bevölkerung zugleich als Vertreter äußerer – westlicher, früher auch sowjetischer – Interessen. Deshalb richtete sich die Unzufriedenheit der Bevölkerung häufig auch gegen westliche Regierungen, die als zumindest mitverantwortlich für die dauerhafte Herrschaft repressiver Diktatoren betrachtet wurden. Dies, und die häufig als einseitig pro-israelisch empfundene Politik Europas und der USA im Nahostkonflikt, untergruben die Glaubwürdigkeit westlicher Politik in der Region. Der Grad an Glaubwürdigkeit spielt aber neben dem wirtschaftlichen, politischen und militärischen Gewicht eine wichtige Rolle, wenn es um den Einfluss auf die Entwicklungen in der Region geht.<sup>2</sup>

Seit dem Beginn des Aufbegehrens der Bevölkerung im Nahen und Mittleren Ostens im Dezember 2010 hat die Unruhe die gesamte Region erfasst.<sup>3</sup> In Tunesien und Ägypten stürzten nach einigen Wochen die jahrzehntealten, pro-westlichen Diktaturen, an ihre Stelle traten Militärregime, die Mitgliedern der alten Eliten einen Teil ihrer Macht erhalten wollen und auch deshalb weiter unter öffentlichem Druck der Bevölkerung stehen, die fordert, auf eine grundlegende Demokratisierung hinzuarbeiten. Es ist noch nicht absehbar, in welchem Maße beide Länder in Zukunft demokratisch sein werden (Terrill 2011).

In anderen Ländern haben sich die Diktaturen entschieden, ihre Macht nicht kampflös aufzugeben und bemühen sich, die Oppositionsbewegungen durch Gewaltanwendung niederzuwerfen. Dazu gehören Syrien, der Jemen, Bahrain,

---

<sup>2</sup> Zur Ausgangslage in der Region siehe auch Hippler 2008b: 11-27; und aktuell Hanrath 2011.

<sup>3</sup> Zur aktuellen Situation in den einzelnen Ländern siehe: Arbeitsstelle des Vorderen Orients 2011; und Gause III 2011.





das dazu militärische Hilfe aus Saudi Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten in Anspruch nahm, und bis vor kurzem Libyen, wo die staatliche Gewalt schnell in einen offenen Bürgerkrieg mündete, in den vor allem NATO-Länder durch Luftangriffe auf der Seite der Aufständischen eingriffen und deren Sieg ermöglichten. Auch wenn diese Länder sich in vielem grundlegend unterscheiden (die wichtige Rolle der Stämme in Libyen und Jemen, konfessionelle Aspekte und ein monarchisches System in Bahrain, säkulare Diktatur mit einer konfessionellen Dimension in Syrien sowie sehr unterschiedliche wirtschaftliche Bedingungen), so haben sich ihre Herrscher doch in allen Fällen für den Weg der Repression entschieden.

Saudi Arabien und Kuwait, indirekt auch die Emirate, bemühen sich aufgrund ihres Ölreichtum noch darum, Unruhen und Umstürzen durch sozialpolitisches und wirtschaftliches Entgegenkommen zu vermeiden, wobei die massive Unterdrückung erster Demonstrationen (Saudi Arabien) demonstriert, dass man gegebenenfalls zur gewaltsamen Repression überzugehen bereit ist.

Manche Regime, wie die Monarchien in Marokko, Jordanien und dem Oman, verfügen noch über einen gewissen, wenn auch eingeschränkten Grad an Legitimität und teilweise über besser funktionierende Staatsapparate, was sich etwa durch ein geringeres Maß an Korruption zeigt. Dort wird ein niedriger Grad an Repression mit punktuellen Angeboten zur Reform kombiniert, wobei noch unsicher ist, ob letztere über taktische Manöver hinausgehen werden.

In einigen Ländern existieren keine klassischen, diktatorischen Staatsapparate, sondern eher pluralistische oder vordemokratische Mischsysteme, die von politischer, konfessioneller oder ethno-konfessioneller Fragmentierung gekennzeichnet sind, wie im Libanon, den besetzten palästinensischen Gebieten und dem Irak, wo die Unzufriedenheit und politische Widersprüche zwar ebenfalls zu Demonstrationen führten, aber eine entwickelte Diktatur als einigendes Ziel des Widerstandes fehlt.

Schließlich sollte nicht übersehen werden, dass auch nicht-arabische Länder der Region bis in die jüngste Vergangenheit Situationen breiten Widerstandes gegen diktatorische Systeme durchlebten, so Pakistan, wo 2007 und 2008 der Militärherrscher Musharraf zum Rückzug von der Macht gezwungen wurde, oder der Iran, wo 2009 Millionen von Bürgern gegen die Wahlfälschung und für demokratische Verhältnisse demonstrierten. In Pakistan kam es zu einer deformierten und schwachen Demokratie (Hippler 2008c: 102-116), im Iran setzte sich das Regime vorläufig gewaltsam durch.

In einer Reihe von Ländern der Region bildete sich ein breiter Volkswiderstand heraus, der fast die gesamte Gesellschaft erfasste, etwa in Tunesien, in Ägypten, wo die alten Machteliten aufgrund des Drucks gespaltet werden konnten sowie in Pakistan, wo diese ohnehin eher pluralistisch strukturiert ist. Im Iran konnte das Regime bisher trotz der umfassenden Mobilisierung der Bevölkerung 2009 das Mindestmaß an politischer Geschlossenheit bewahren, um seine Macht vorläufig zu retten. Diese Breite der Bewegungen wird allerdings kaum aufrecht zu erhalten sein; in allen Ländern ist eine Ausdifferenzierung und z. T. Spaltung der Opposition bereits im Gange.



Anderswo wird der Widerstand gegen die Diktaturen und Regime noch von bestimmten, enger begrenzten Sektoren der Bevölkerung getragen, etwa von Männern, Teilen der Mittelschichten und Jugendlichen. Dies dürfte an vier Faktoren liegen: Erstens an der Einschätzung des hohen persönlichen Risikos in bestimmten, besonders brutalen Diktaturen (etwa in Syrien), zweitens an der traumatisierenden Erfahrung früherer Gewalt (erneut Syrien, aber auch Algerien), drittens an der Tatsache, dass die Regime in einigen Ländern durchaus noch über eine soziale Basis in Teilen der Bevölkerung verfügen (Marokko, Jordanien, Oman und die Golfstaaten) und viertens daran, dass in einigen Ländern die Regime noch als das kleinere Übel betrachtet werden, da viele Menschen sich vor gesellschaftlicher Fragmentierung, Bürgerkrieg und Situationen des Chaos noch mehr fürchten als vor der Diktatur. Gerade in Syrien hatten die ethno-konfessionellen Konflikte und die Gewalt im Nachbarland Irak – und z. T. im Libanon – solche Erwägungen verstärkt.

Wo die Regime noch über einen Rest an sozialer Basis oder zumindest an Loyalität in Teilen der Bevölkerung verfügen, dürfte es sich in manchen Fällen um eine Übergangsphase handeln, die ebenfalls in einen breiten Volkswiderstand mündet, wenn die Gesellschaften insgesamt das Aufbegehren als eine realistische Option begriffen haben. In anderen Ländern dürfte die Unruhe weiterhin nur Teile der Bevölkerung umfassen.

Zwei Aspekte sind bemerkenswert. Einmal die erwähnte Tendenz, dass in manchen Ländern der Widerstand gegen die Regime – trotz seines oft geringen Organisationsniveaus – in der Lage ist, eine so umfassende Breite zu erreichen. Dies ist ein Indiz für den Grad, in dem sich die Regime zu Fremdkörpern in der eigenen Gesellschaft entwickelt hatten und die Entwicklung behindern oder blockieren. Wenn die arme Bevölkerungsmehrheit, die Mittelschichten und sogar Teile der Eliten, wenn Rechte, Linke, Säkulare und Religiöse gemeinsam gegen ihre Diktaturen aufbegehren, stellt das die Regime vor die Wahl, entweder die Macht ganz oder teilweise aufzugeben oder Krieg gegen die eigene Bevölkerung führen zu müssen.

Zweitens fällt auf, dass die Rolle religiöser, auch islamistischer oder gar extremistischer Organisationen an den Massenbewegungen gering und eher zögerlich war. Diese waren weder die Auslöser noch die wesentlichen Organisatoren der Massenbewegungen, auch wenn sie in der Regel nach einiger Zeit auf den Zug aufsprangen. Auf jeden Fall handelt es sich beim Aufbegehren gegen die Diktaturen nicht um religiöse Bewegungen, sondern um heterogene, die aus der Mitte der jeweiligen Gesellschaften entstanden und eher von säkularen Elementen angestoßen und geprägt waren. Religiöse und islamistische Bewegungen beteiligten sich schließlich am Aufbegehren, ohne dieses aber zu dominieren. Die islamistischen ägyptischen Muslimbrüder und die libanesische Hisbollah gingen sogar so weit, Äußerungen des iranischen Regimes zurückzuweisen, nach denen es sich um „islamische Revolutionen“ handle. Während Ayatollah Khamenei davon gesprochen hatte, „(t)he awakening of the Islamic Egyptian people is an Islamic liberation movement [...]“ und so weit ging, die Entwicklungen als „[...] islamische Erleuchtung als Folge der großen islami-



schen Revolution der iranischen Nation [...]“<sup>4</sup> zu bezeichnen, formulierte der Generalsekretär der libanesischen Hisbollah trocken und in offenem Widerspruch:

“We are witnessing a real, patriotic and popular Egyptian revolution in which Muslims and Christians, Nationalists and Seculars are participating as well as Islamic, scholar, national, and intellectual various movements. In this revolution, all Egyptians are taking part, including children, women, men, intellectuals, scholars, workers” (Nasrallah 2006).

Die Hisbollah wie die Muslimbrüder betonten zu Recht, dass es sich um Volksrevolutionen und anti-diktatorische, nicht um religiöse Bewegungen handele. Religiöse Extremisten und insbesondere gewalttätige Gruppen aus diesem Spektrum gerieten verstärkt in die Defensive. Ihr Einfluss ist dann am größten, wenn sie als einzige Alternative zu verhassten und gewalttätigen Diktaturen erscheinen. Wenn aber große Teile einer Gesellschaft unter demokratischen und rechtsstaatlichen Forderungen selbst gegen die Regime vorgehen, sind gewalttätige und jihadistische Extremisten politisch kaum relevant. Dies könnte sich allerdings ändern, wenn die Diktaturen verstärkt auf Gewalt setzen, um die demokratischen Bewegungen zu zerschlagen. Dann könnten bewaffnete, militärisch erfahrene, gut organisierte, international vernetzte und extremistische Gruppen wieder an Bedeutung gewinnen und sich eine größere soziale Basis verschaffen. Gegenwärtig allerdings sind jihadistische Organisationen durch die antidiktatorischen Aufstände weiter politisch geschwächt.

### 3. Grundprobleme westlicher Strategiebildung

#### 3.1 Interessen und außenpolitische Ziele

Innen- wie Außenpolitik dient der Verfolgung von Interessen. Diese sind nur zum Teil „objektiv“ – ohne eine Sicherung der Energieimporte gerieten die europäischen Ökonomien in beträchtliche Schwierigkeiten – und werden durch die politischen Eliten definiert, also gesellschaftlich konstruiert. Die außenpolitischen Interessen werden teilweise konkretisiert, teilweise normativ angereichert oder verallgemeinert und in außenpolitische „Ziele“ transformiert, bei denen es sich letztlich um artikulierte und operationalisierte Interessen handelt – wenn auch oft um ideologische Elemente angereichert, die aber primär legitimatorischen oder innenpolitischen Zwecken dienen, also keine *außenpolitischen* Ziele im engeren Sinne sind.

Die Analyse westlicher Politikformulierung gegenüber dem Nahen und Mittleren Osten muss ein ganzes Bündel an erklärten außenpolitischen Interes-

---

<sup>4</sup> Mit diesen Worten wurde Ayatollah Khamenei am 4. Februar 2011 auf The Star Online und am 5. Februar 2011 auf tagesschau.de zitiert. Siehe: [www.thestar.com/news/world/article/933539--egypt-uprising-is-an-islamic-awakening-ayatollah-ali-khamenei](http://www.thestar.com/news/world/article/933539--egypt-uprising-is-an-islamic-awakening-ayatollah-ali-khamenei) (04. Oktober 2011) und [www.tagesschau.de/ausland/iranreaktionen100.html](http://www.tagesschau.de/ausland/iranreaktionen100.html) (04. Oktober 2011).



sen und Zielen zum Ausgangspunkt nehmen, zu denen vor allem folgende gehören:

### 3.1.1 Interessengeleitete Ziele

- Sicherung der Energieversorgung (dazu u.a. Umbach 2010: 370 ff.) (Öl und Gas), insbesondere bezogen auf die Energiesicherheit und die Sicherung eines vertretbaren Preisniveaus. Das verteidigungspolitische Weißbuch der Bundesregierung weist einer „sichere(n), nachhaltige(n) und wettbewerbsfähige(n) Energieversorgung“ eine strategische „Bedeutung für die Zukunft Deutschlands und Europas“ zu (Bundesministerium der Verteidigung 2006: 22).
- Gewährleistung der Kooperation regionaler Länder zu politischen Fragen, etwa der Kooperation in der Migrationspolitik oder bei der Kriminalitätsbekämpfung;
- Seit dem 11. September 2001 der Schutz und die Vorbeugung vor islamistischem Terrorismus und im Vorfeld vor einer Stärkung radikaler religiöser Bewegungen in der Region;
- Gewährleistung der Sicherheit und Stabilität Israels und anderer westlicher Partnerländer;
- Eindämmung der Gefahr einer Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie
- die Förderung regionaler Stabilität bzw. eine Vermeidung von Situationen des Chaos in einzelnen Ländern bzw. oder der gesamten Region.

### 3.1.2 Wertebasierte Ziele

- humanitäre Ziele, insbesondere in Bürgerkrieg- oder Vor-Bürgerkriegssituationen, etwa in Libyen;
- die Förderung der Menschenrechte, insbesondere in Hinblick auf staatliche Repression und Gewalt, etwa in Syrien, dem Jemen oder Bahrain;
- Förderung von Demokratie und Pluralismus sowie die Unterstützung eines Übergangs von diktatorischen zu weniger repressiven und repräsentativeren politischen Systemen.

Ein Problem besteht darin, dass diese Ziele sehr unterschiedlicher Art sind und von handfesten wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen bis zu wertebasierten Zielen reichen, die oft nicht einfach zu vereinbaren sind und sich in der politischen Praxis nicht selten widersprechen – so das Stabilitätsziel einerseits und das an einem demokratischen Regimewechsel andererseits. Auch das Demokratisierungsziel kann in Ländern mit starken und populären islamistischen Bewegungen leicht in einen Gegensatz zu dem einer Schwächung des



Islamismus geraten.<sup>5</sup> Ebenso kann das Ziel der Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen mit dem Demokratisierungsziel konfliktieren, wenn – wie in Pakistan – die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung eigene Atomwaffen begrüßt.

Die Trennung von interessen- und wertebasierten Zielen soll nicht unterstellen, dass diese unverbunden nebeneinander stünden. Auch „Interessen“ sind ja nicht ahistorisch-objektiv, sondern werden von politischen Akteuren formuliert und sind deshalb von Werteentscheidungen beeinflusst; wie auch umgekehrt wertebasierte Politik durchaus „härteren“ Politikzielen dienen kann.<sup>6</sup> So kann eine Politik der Demokratie- oder Menschenrechtsförderung, soweit sie über Rhetorik hinausgeht, etwa darauf zielen, andere Regierungen politisch unter Druck zu setzen oder darauf, fremde Länder nach dem eigenen Vorbild umzugestalten, was auch der Stärkung des eigenen Einflusses dienen mag.

Die Politik wird dadurch nicht eben leichter, dass die von Umbrüchen und Krisen betroffenen Länder der Region keine Einheit bilden, sondern sich an Bevölkerung, Wirtschaftskraft, politischer Tradition, Herrschaftssystem und aktueller Situation grundlegend unterscheiden und dass deshalb auch die westlichen Interessen durchaus unterschiedlich sind (Terrill 2011). In einem solchen Kontext eine konsistente, kohärente Politik für die Region zu entwickeln, ist ein höchst schwieriges Unterfangen, selbst wenn man die Widersprüche innerhalb der Europäischen Union und der NATO außer Acht lassen wollte. Allerdings bedeutet die Formulierung einer regionalen Politik für den Nahen und Mittleren Osten nicht, eine einzige für alle Länder zu verfolgen, sondern einen regionalen Politikansatz mit Einzelpolitiken für das jeweilige Land zu verbinden. Natürlich müssen für Länder wie Syrien, Tunesien, den Jemen und Saudi Arabien sehr unterschiedliche Politikkonzepte entwickelt werden, aber diese Politiken sollten sich ergänzen, anstatt sich zu behindern. Waffenlieferungen an eine besonders repressive Diktatur beispielsweise, können die Glaubwürdigkeit einer Demokratisierungspolitik in einem Nachbarland untergraben. Daneben bedarf es der Zusammenfügung der einzelnen Länderpolitiken zu einer regionalen Politik auch deshalb, weil gerade die Umbrüche seit dem Jahreswechsel 2010/2011 belegen, dass die jeweiligen Entwicklungen in den einzelnen Ländern regional verknüpft sind und es neben den länderspezifischen Entwicklungen auch eine regionale Dynamik gibt.

Daneben muss berücksichtigt werden, dass die Politik westlicher Länder gegenüber der Region nicht allein von den dortigen Bedingungen und den darauf gerichteten Interessen und Zielen geprägt wird, sondern auch Erwägungen eine oft zentrale Rolle spielen, die sich auf das Verhältnis des eigenen Landes zu den

---

<sup>5</sup> Ein Beispiel dafür waren die Sanktionen der USA und anderer westlicher Länder, nachdem die Hamas in Palästina die demokratischen Wahlen von 2006 gewonnen hatte, die der Westen zuvor nachdrücklich gefordert hatte. Zu den Sanktionen siehe u. a.: Sharp/Blanchard 2006; siehe auch: Brom 2006 und: International Crisis Group 2006 (besonders S. 21 ff.) oder Turner 2006: 739-755.

<sup>6</sup> Zur Selbstperzeption deutscher Außenpolitik und ihren allgemeinen konzeptionellen Vorstellungen, die in die Interessenformulierung einfließen, siehe u. a.: Roos 2010.

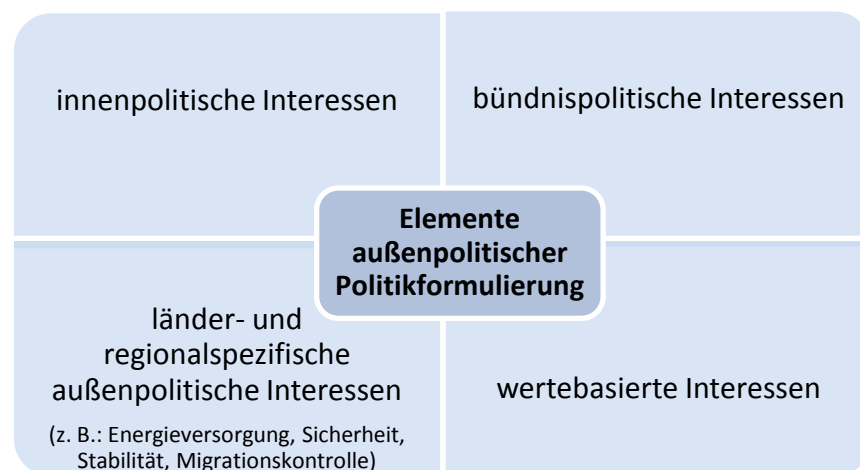


westlichen Verbündeten oder auf die eigene Innenpolitik beziehen. Beispiele dafür sind der Schwenk der US-Regierung von einer Zurückhaltung gegenüber militärischen Maßnahmen gegen Libyen zur zentralen Rolle bei den Luftangriffen Mitte März 2011, der innenpolitisch bedingt war, die Kehrtwende des französischen Präsidenten vom engsten Unterstützer nordafrikanischer Diktatoren (Tunesien) zu einer Politik des gewaltsamen Sturzes der libyschen Diktatur oder die späte Teilnahme Italiens an den Luftangriffen nach dem ersten Streit mit Frankreich über den Umgang mit tunesischen Migranten. Auch die deutsche Afghanistanpolitik ist hier zu nennen, die zuerst fast ausschließlich aufgrund des Verhältnisses zu den USA nach dem 11. September 2001 erfolgte und erst nach der Grundsatzentscheidung eines Bundeswehreinsatzes schrittweise begann, sich stärker an Afghanistan auszurichten.

Insgesamt erfolgt außenpolitische Politikformulierung deshalb in einem Wechselspiel von innen- und außenpolitischer Interessen, wobei die außenpolitischen wiederum aus bündnispolitischen, länderspezifischen, regionalen und wertebasierten Interessen bestehen.

Es ist deshalb kaum überraschend, dass die politischen Reaktionen auf die Krisen in den einzelnen Ländern oft *ad-hoc* getroffen wurden, sehr unterschiedlich ausfallen und widersprüchlich sind. Sie reichen von Krieg (Afghanistan, Irak und Libyen) über begrenzte wirtschaftliche Sanktionen (Syrien) bis zu behutsamer Diplomatie (Bahrain) und politischer wie wirtschaftlicher Unterstützung (Tunesien, Ägypten und Marokko).

**Abbildung 1**





### 3.2 Strategiebildung als Schlüsselaufgabe

Außenpolitik in Bezug auf ein konkretes Land – soweit sie über bloße symbolische Gesten hinausgeht – sollte zuerst die eigenen Politikziele klar und präzise formulieren, was in einer so schwierigen Region wie dem Nahen und Mittleren Osten doppelt nötig ist. Dabei wird es in der Regel zur Kombination unterschiedlicher Ziele kommen, was eine konsistente Politik erschweren mag, aber nicht unmöglich macht. Allerdings kommt es darauf an, sich genau über das Verhältnis unterschiedlicher Ziele klar zu werden. Eine bloße Addition von Zielen führt leicht zur Lähmung von Politik, da diese nicht selten in einem Spannungsverhältnis oder Widerspruch zu einander stehen. Politikformulierung bedeutet nicht, eine möglichst lange Wunschliste erstrebenswerter Dinge zusammenzutragen, sondern die Prioritären der unterschiedlichen Ziele verbindlich zu klären. Schulze Zumkley spricht von einer „Zielhierarchie“ (Schulze Zumkley 2010: 39). Es kann und darf nicht einfach unterstellt werden, dass Interessen nach Stabilität, Demokratie, sicherer Energieversorgung, Menschenrechts- und Exportförderung und der Sicherheit Israels aufgrund höherer Fügung bruchlos ineinandergriffen und sich segensreich ergänzten. In vielen Fällen werden sich solche einzelnen Ziele gegenseitig beeinflussen, behindern oder gar blockieren. Für diesen häufigen Fall kommt es darauf an, vor dem Eintreten der Situation geklärt zu haben, wie die Prioritäten der Zielsysteme sind. Welches an sich wünschbare Ziel sollte zurückgestuft oder aufgegeben werden, wenn es die Erreichung eines anderen – höherwertigen – be- oder verhindert? Trotziges Beharren auf politischen Wunschlisten kann die Politik lähmen. Der Afghanistankrieg stellt dafür ein beredtes Beispiel dar, da mindestens bis 2010 seine Ziele vage und unbestimmt bleiben und dies durch reiche Rhetorik nur verdeckt wurde (Hippler 2010: 63-75).

Nach der Klärung der eigenen Ziele und deren Priorisierung geht es um die Formulierung einer grundlegenden und realistischen Strategie (im Unterschied zur Taktik).<sup>7</sup> Die Klärung der Zielhierarchie stellt dazu bereits einen wichtigen Schritt dar, von dem alles andere abhängt. Vom Kernziel und den damit verbundenen Sekundärzielen her gilt es, einen konzeptionellen Grundansatz oder Wirkungsmechanismus zu formulieren, der tatsächlich – und nicht nur rhetorisch – eine Zielerreichung sicherstellen kann. Hat man sich beispielsweise in einem Land A für Terrorismusbekämpfung als dominierendes Politikziel entschieden, dann könnte der Grundansatz theoretisch im Aufspüren und der Tötung aller Terroristen bestehen, aber auch darin, einen lokalen Staatsapparat zu schaffen oder so zu stärken, dass er im Rahmen seiner normalen Staatstätigkeit dem Terrorismus den Boden entzieht; er könnte theoretisch auch darin bestehen, die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern, um den

---

<sup>7</sup> Der Strategiebegriff wird häufig ausgesprochen vage und irreführend verwendet. Keller und Voje sprechen zu Recht davon, dass der Begriff „auch ein rhetorischer Trick (sei), der Autorität verschafft“. (Keller/Voje 2010). Häufig wird er synonym mit „Politik“, „Absichtserklärungen“ oder gar „Taktik“ benutzt. Diese Begriffsverwirrung erschwert den politischen Konzeptionierungsprozess. Deshalb wird in diesem Kapitel streng zwischen Strategie und Taktik unterschieden.



Anreiz terroristischer Taten zu vermindern oder man könnte versuchen, manche gewaltbereiten Gruppen von den Terroristen zu entfremden und gegen sie zu instrumentalisieren. Schließlich könnte man auch versuchen, das fragliche Land sich selbst zu überlassen und nur den Export des Terrorismus aus diesem Land zu unterbinden. Offensichtlich sollte der gewählte Wirkungsmechanismus dem übergeordneten Ziel dienen und aus den Ursachen und Triebkräften des zu lösenden Problems abgeleitet werden, in diesem Beispiel also aus den Bedingungen, die den Terrorismus im Land A verursachen oder stärken.

Nicht alle denkbaren Wirkungsmechanismen bzw. Grundansätze werden in einem konkreten, realen Fall sinnvoll oder wünschenswert sein, nicht alle werden tatsächlich funktionieren. Genau deshalb muss konzeptionell entschieden werden, worin der *zentrale* Grundansatz bestehen soll und woraus eben nicht. Dabei ist wieder selbstverständlich, dass eine Entscheidung darüber nicht bedeutet, alle anderen sinnvollen Maßnahmen zu unterlassen. Ganz im Gegenteil: Ein sinnvoller und erfolgversprechender Grundansatz braucht oft bestimmte Voraussetzungen, die erst hergestellt werden müssen. Er muss durch andere Maßnahmen flankiert werden, um voll wirksam zu werden. Es wird auch darüber hinaus gehende Maßnahmen geben, die auf die Erreichung anderer Unterziele gerichtet sind. Der Grundansatz ist also nicht der *einzig*e Wirkungsmechanismus, sondern eben der zentrale, der die anderen anleitet und diesen übergeordnet ist. Auch dies dient der Vermeidung von Friktion und Lähmung: Wenn etwa der Grundansatz im Land A in der Etablierung funktionierender Staatlichkeit besteht, dann sollte man mit der Nutzung fremder nicht-staatlicher Gewaltakteure zu anderen, etwa sicherheitspolitischen Zielen, sehr vorsichtig sein oder sie unterlassen, weil diese eben das Gewaltmonopol des Staates und diesen selbst schwächen. Darauf wurde an anderer Stelle am Beispiel Afghanistan hingewiesen (Hippler 2008a). Die Verfolgung sekundärer Politikziele und Programme zweiten oder dritten Ranges dürfen nicht den oder die zentralen Wirkungsmechanismen lähmen oder behindern.

Es wird also immer notwendig sein, ein ganzes Bündel konzeptioneller Ansätze zu kombinieren, aber dabei kommt es auf ihr Verhältnis zueinander, auf ihre Kompatibilität, Priorisierung und Konfigurierung an. Eine bloße Addition mit dem Nebeneinander verschiedener Ansätze führt leicht in eine politische Sackgasse.

Erst wenn über die Ziele und ihre Prioritäten und über die Grundansätze und nachgeordneten sowie komplementären Ansätze zur Zielerreichung entschieden ist, stellt sich die Frage der Mittel und Instrumente.<sup>8</sup> Diese müssen so ausgewählt werden, dass sie der Erreichung der (primären, wenn möglich auch sekundären) Ziele auf der durch das Grundkonzept vorgegebenen Art möglichst wirksam dienen. Zusammengenommen ergibt sich der Prozess von Strategiebildung.

---

<sup>8</sup> Dabei darf die Zielformulierung allerdings die Mittel nicht aus den Augen verlieren, wenn sie realistisch bleiben will.





Die eigentliche Selbstverständlichkeit, dass dabei nämlich Mittel und Instrumente in einem *dienenden* Verhältnis zu den Zielen stehen sollten, wird allerdings häufig ignoriert. Der britische Ex-General Rupert Smith argumentiert in eine ähnliche Richtung:

„In international affairs we tend to place the highest priority on what we do rather than on what will achieve our ultimate object. This is because we sometimes have not defined our object in sufficient detail, and sometimes because in taking action we forget there are higher priorities“ (Smith 2006: 374).

Nicht selten wird über den Einsatz von Mitteln entschieden, bevor oder ohne dass das Zielsystem wirklich geklärt ist. In solchen Fällen suchen sich die Mittel dann selbst ihre Ziele, was einen Verzicht auf politische Steuerung der Politik bedeutet. Oder aber der Instrumenteneinsatz wird mit vagen, breiten und eventuell widersprüchlichen Zielen verknüpft, die wenig Nutzen für politische Steuerung haben und eher auf die Öffentlichkeitsarbeit zielen. Dann besteht die Gefahr, dass diese Ziele schleichend und schrittweise dem Instrumenteneinsatz angepasst werden. Im amerikanischen Militär nennt man dies *mission creep*, also die schleichende und sich hinter dem Rücken der Akteure durchsetzende Veränderung der Einsatzziele, ohne dass eine solche Änderung jemals beschlossen worden wäre (Rudolf 2007: 322 f.).

Beschlüsse über einen Instrumenteneinsatz ohne klare Zielvorgabe bedeuten faktisch eine Überordnung der Mittel über die Ziele und damit eine orientierungslose Politik. Außen- und Sicherheitspolitik wird von bürokratischen Apparaten geprägt, deren Stärke in eingespielten administrativen Abläufen und Verfahren sowie im Vorhandensein von zweckrationalen Organisationen und Programmen liegt, die aber oft ein prägendes Eigengewicht entwickeln, das konzeptionelles Umsteuern erschwert. Ihre Wirkung hängt davon ab, dass die politische Leitung einen widerspruchsfreien, realistischen, wirkungsvollen und sinnvollen strategischen Rahmen vorgibt. Gerade daran mangelt es allerdings häufig. Daher wird der verständliche Reflex der bürokratischen Apparate gefördert, *off the shelf* auf die eingespielten Instrumente und Programme zurückzugreifen, die sich in der Vergangenheit bewährt haben und die man schnell und ohne Reibungsverlust umsetzen kann, selbst wenn diese eigentlich zu anderen Zwecken geschaffen wurden. Meist liegen die entscheidenden Probleme bei der Strategiebildung nicht auf der administrativen Ebene, sondern an Defiziten der politischen Leitung. Denn nur durch diese kann über eine realistische, möglichst widerspruchsfreie Gesamtstrategie entschieden werden, nicht auf der Fachebene der Ministerien oder nachgeordneter Akteure. Aber gerade auf der politischen Führungsebene müssen die meisten Rücksichten auf innenpolitische oder bündnispolitische Erwägungen genommen werden, gerade dort ist die Versuchung am größten, wohlklingende Formulierungen zur Öffentlichkeitsarbeit selbst für eine politische Strategie zu halten.

Der genaue Einsatz der Mittel/Instrumente zur Erreichung konkreter Einzel- und Unterziele (die aber den strategischen Gesamtzielen dienen müssen, um überhaupt sinnvoll zu sein) ist eine Frage der Taktik (also nicht der Strategie), die aber nur im Rahmen der Gesamtstrategie relevant wird. Hierbei geht es um die konkrete Implementierung der Strategie und deren wirksame Administration. Dabei spielen dann administrative, organisatorische, finanzielle, personelle und operative Fragen eine wichtige Rolle.



### 3.3 Mögliche Reichweiten des strategischen Grundansatzes

Die angesprochene Klärung der Zielhierarchie und der Ziel-Mittel-Relationen (also der außenpolitischen Strategie) ist immer sinnvoll, allerdings nicht immer im gleichen Maße unabdingbar. Je weitreichender, komplexer und anspruchsvoller die Politikziele sind, desto dringlicher ist sie. Während bei punktuellen und einfach strukturierten Politikzielen eine implizite, intuitive oder administrativ vorgegebene politische Praxis noch ausreichen mag, gilt dies bei weitreichenden und komplexen Politikzielen nicht. Deshalb ist es nützlich, zwischen Zieltypen unterschiedlicher Reichweite zu unterscheiden.

- Die erste, klassische Zielkategorie besteht in der *punktuellen Beeinflussung des konkreten Regierungshandelns eines anderen Landes*, in diesem Falle aus der Region des Nahen und Mittleren Ostens. Das Ziel besteht in solchen Fällen in der *Durchsetzung konkreter Einzelinteressen* (Exportaufträge, Kooperation in der Migrationspolitik, Abstimmungsverhalten in der UNO, etc.). Der Ausgangspunkt liegt in der prinzipiellen, praktischen wie grundsätzlichen Akzeptanz des Gegenübers, also der „Partnerregierung“ des fraglichen Landes. Die Politikziele bleiben selektiv und punktuell. Sie sind auf den eingespielten Pfaden des Gebens und Nehmens, des Überzeugens, der Anreize und Kostenschaffung bei fehlender Kooperation grundsätzlich zu erreichen, wenn sie den Partnerinteressen nicht – zu deutlich – widersprechen. In diesem Routinebereich praktischer Politik verfügen die westlichen (wie andere) Regierungen über einen reichen Erfahrungsschatz und ein breites Bündel an Instrumenten. Hier mag es Erfolge oder Misserfolge geben, aber prinzipiell bestehen wenige grundlegende Probleme in der Verfolgung eines konkreten Einzelziels durch die darauf ausgerichteten Instrumente. Eine Ausnahme besteht allerdings dann, wenn die politischen Ziele symbolisch oder materiell in sensible Bereiche der Innenpolitik des Ziellandes hineinreichen (zum Beispiel die Forderung nach der Freilassung politischer Gefangener oder des Schutzes einer religiösen oder ethnischen Minderheit). In solchen Fällen können politische Prestigedenken oder die Sorge vor einer innenpolitischen Schwächung die Bereitschaft einer Partnerregierung zum Entgegenkommen oder zum Kompromiss dämpfen.
- Eine zweite, wesentlich problematischere Zielkategorie eröffnet sich, wenn die westliche Politik eine Partnerregierung zwar prinzipiell akzeptiert, aber grundlegende und strukturelle (nicht nur punktuelle oder kosmetische) Reformen in deren Land erreichen möchte. So greifen etwa Forderungen nach Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Geltung der Menschenrechte, nach einem Ende umfassender Korruption und ähnliches tief in die Innenpolitik und die Machtverhältnisse im Zielland ein. Afghanistan ist bzw. war bis vor einiger Zeit<sup>9</sup> hier ein erhellendes Beispiel. Das Problem stellt sich aber in milderer Form auch bei zahlreichen anderen Ländern. Selbst wenn solche

---

<sup>9</sup> Inzwischen hat die westliche Politik einen großen Teil ihrer Reformansprüche gemildert oder zurückgenommen. Nun ist weniger häufig von *good governance* die Rede, stärker von *good enough governance*. Auch der Demokratisierungsanspruch wird kaum noch offensiv vertreten.



Reformforderungen westlicher Länder nicht auf einen Umsturz, sondern auf die Stabilisierung des Partnerlandes zielen mögen, etwa im Falle präventiver oder akuter Counterinsurgency (Aufstandsbekämpfung) – so werden sie doch häufig als fremde Einmischung in innere Angelegenheiten, als Schädigung des eigenen Ansehens, als eine Bedrohung der Interessen (etwa an den Einkünften durch Korruption oder Drogenhandel), als Einschränkung der eigenen Macht (etwa durch den Zwang, sich nun an Regeln und Gesetze halten zu sollen) oder gar als Bedrohung der eigenen Herrschaft wahrgenommen. Es ist offensichtlich, dass solch weitreichende Ziele durch den Austausch diplomatischer Noten allein kaum zu erreichen sein werden.

- Noch grundlegender wird dieses Problem, wenn die *Legitimität einer fremden Regierung bestritten und der Sturz dieser Regierung zum Politikziel* wird (*Regime Change*). Dann ist deren Kooperationsbereitschaft nur in Ausnahmefällen zu erwarten, etwa, wenn die dortigen innenpolitischen Verhältnisse dies ohnehin als unvermeidlich erscheinen lassen. Dies ist gegenwärtig am ausgeprägtesten bezüglich Libyens der Fall, in milderer und z. T. widersprüchlicheren Formen aber auch in Bezug auf den Iran, zumindest bei einigen westlichen Ländern (v.a. den USA). In Bezug auf Syrien war das Interesse an *Regime Change* in Israel und zum Teil Washington im Zuge der Unruhen und Repression der letzten Monate zugunsten des an regionaler Stabilität wesentlich vermindert. Erst seit dem August 2011 verlangen die USA und ihre wichtigsten Europäischen Partner öffentlich den Rücktritt Präsident Assads.<sup>10</sup>
- Schließlich kommt es darüber hinaus noch vor, dass eine *weitreichende oder grundlegende Umgestaltung der Gesellschaft* (also nicht nur der Regierung oder des Regimes) eines Landes zum erklärten Politikziel wird, etwa in Verbindung mit oder im Anschluss an den vorigen Punkt. *Regime Change* kann ja auf die bloße Auswechslung einer unliebsamen Regierung fokussieren, aber auch mit weiter reichenden Ansprüchen, etwa nach tiefgreifender Demokratisierung eines Landes, einem wirtschaftlichen Systemwechsel, der Änderung der Geschlechterrollen oder der Einführung anderer Rechtssysteme, einhergehen. Während im vorletzten Punkt weitreichende Reformforderungen vor allem der Stabilisierung einer Partnerregierung (auch gegen deren Widerstreben) dienen sollen, können sie auch vom Mittel zum Ziel der Politik werden und mit *Regime Change* verknüpft sein. Es ist offensichtlich, dass in solchen Fällen die üblichen diplomatischen oder militärischen Mittel kaum ausreichen werden, da es sich letztlich um den Versuch von *Social Engineering* handelt, auch wenn der Begriff vermieden wird und im angelsächsischen eher von *Nation Building* gesprochen wird (Hippler 2004a und 2004b). Die US-Irakpolitik zum Sturz Saddam Husseins, die ja zuerst stark mit einer „Entbaathisierung“ verknüpft war und erneut Afghanistan, sind Beispiele. Ob dies auch gegenüber Libyen gelten soll, ist noch nicht ganz erkennbar, dürfte aber mittel- und längerfristig kaum vermeidbar sein.

---

<sup>10</sup> Wie in dem Bericht „Amerika und Europa fordern Assad zum Rücktritt auf“ auf Seite 1 der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 19. August 2011 deutlich wird.



### 3.4 Erfolgsbedingungen westlicher Politikintervention aufgrund innerwestlicher und internationaler Politikfaktoren

Wir haben bisher auf die Notwendigkeit der Klarheit und Priorisierung der westlichen Politikziele und die Erfordernis der Existenz einer realistischen, politischen bzw. politisch-militärischen Strategie hingewiesen. Daneben müssen allerdings weitere Faktoren beachtet werden, die eine erfolgreiche Politik erleichtern oder verhindern können.

#### 3.4.1 Innenpolitische und bündnispolitische Konstellationen

Oben wurde bereits festgestellt, dass außenpolitische Ziele durchaus von innen- und bündnispolitischen Absichten beeinflusst oder bestimmt werden können. Diese mögen unter Umständen bedeutsamer sein als die Interessen und Politiken gegenüber dem Zielland. Im Dreieck zwischen Innenpolitik, Bündnispolitik und Politik gegenüber einem speziellen Land des Nahen und Mittleren Ostens ist es – gerade in Deutschland – keine Seltenheit, dass die außenpolitischen Erwägungen hinter den beiden anderen Seiten des Dreiecks zurückstehen, obwohl der öffentliche Diskurs sich auf die außenpolitischen Argumente konzentriert. So erfolgte die Nicht-Beteiligung an den Kriegen gegen den Irak und Libyen primär aus innenpolitischen Erwägungen, so wie die Beteiligung an den Kriegen auf dem Balkan und in Afghanistan und der Somalia-Intervention vor allem aus bündnispolitischen Gründen. Darauf wurde oben hingewiesen. Trotzdem wurden diese Politiken vor allem mit außenpolitischen und humanitären Argumenten gerechtfertigt. Nun ist die Berücksichtigung innen- und bündnispolitischer Erwägungen nicht *a priori* illegitim. Allerdings werfen sie in konkreten Fällen zwei Probleme auf: Einmal die Gefahr einer Vernachlässigung seriöser *außenpolitischer* Planung und Implementierung, da diese ja gegenüber den beiden anderen Punkten zweitrangig sind und so eine Tendenz zu einer improvisierenden und eher freihändigen Politik resultiert; und die Gefahr eines latenten oder akuten Konflikts zwischen den innen- bzw. bündnispolitischen Gründen, die oft eher diskret behandelt werden und den außenpolitischen. Dadurch kann die tatsächliche Strategiebildung behindert, erschwert oder gelähmt werden.

#### 3.4.2 Grad des Engagements

Die Erreichung weitreichender Politikziele setzt ein teilweise beträchtliches Mindestmaß an personellen und materiellen Ressourcen voraus. Darüber hinaus wirken bestimmte politische Instrumente erst auf Dauer, nicht kurzfristig. Der Neuaufbau oder die grundlegende Umgestaltung fremder Gesellschaften kann durchaus eine Frage von einer oder zwei Generationen sein. Um diese drei Aspekte zu gewährleisten, braucht es ein hohes Maß an politischem Willen und solide und dauerhafte innenpolitische Unterstützung. Diese Faktoren bestimmen also wesentlich über die Handlungsfähigkeit westlicher Politik mit. Dies bedeutet zugleich, dass bei einem Fehlen dieser Voraussetzungen (bei zu geringer dauerhafter innenpolitischer Unterstützung, einem zu engen Zeithorizont sowie zu geringen personellen und finanziellen Ressourcen) die Politikziele und Strategie nach unten angepasst werden sollten, damit diese den be-

schränkten Möglichkeiten entsprechen und beide nicht zu sehr auseinanderklaffen.

### 3.4.3 Geschlossenheit und Koordinierung der westlichen/internationalen Akteure

Zugleich hängt die Handlungsfähigkeit und Wirkungsmöglichkeit der Politik bezüglich der Region von einer abgestimmten und koordinierten internationalen Herangehensweise ab. Wenn klar umgrenzte politische Ziele von der internationalen Gemeinschaft gemeinsam und koordiniert verfolgt werden, steigen ihre Erfolgsaussichten. Dies gilt nicht allein bei der Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen, die in der Regel nur wirken, wenn sie umfassend und allgemein beachtet werden,<sup>11</sup> sondern auch bei anderen Formen politischen Drucks, wie auch bei Versuchen von Demokratisierung, *state-building* und anderen Zielen. Eine uneinheitliche oder widersprüchliche Politik unterschiedlicher externer Akteure wird weniger wirksam sein, als ein abgestimmter und gemeinsam implementierter Politikansatz. Ein bloßes Nebeneinander öffentlicher und privater Akteure, ziviler und militärischer Organisationen, internationaler Behörden einzelner Länder sowie interner und ausländischer Akteure führt leicht zu Widersprüchen und Reibungsverlusten. Wenn es der Regierung des Ziellandes gelingt, unterschiedliche ausländische Akteure gegeneinander auszuspielen oder einen Teil der Akteure aus einer gemeinsamen Politik herauszubrechen, wird sie äußeren Druck oder Einflussnahmen leichter abweisen können. In diesem Rahmen spielen die Legitimität und Legalität der Maßnahmen eine große Rolle. Maßnahmen, die juristisch fragwürdig sind oder dem Völkerrecht widersprechen (etwa militärische Operationen, die sich weder auf den Artikel 51 der UNO-Charta noch einen Beschluss des Sicherheitsrates der UNO stützen können), werden selten die gesamte internationale Gemeinschaft hinter sich bringen. Völkerrechtswidrige Interventionen sollten deshalb aus prinzipiellen wie aus pragmatischen Gründen unterlassen werden. „Koalitionen der Willigen“ oder Zwangsmaßnahmen eines Militärbündnisses sind kein Ersatz für Legalität.

Insgesamt mögen innen- oder bündnispolitische Erwägungen bei der Entscheidung über außenpolitische Grundsatzfragen und insbesondere bezüglich der Anwendung ziviler oder militärischer Zwangsmaßnahmen prinzipiell legitim sein, aber es gilt sorgfältig darauf zu achten, dass sie die außenpolitischen Ziele nicht konterkarieren oder zur Formulierung von Zielen führen, die nicht oder nicht zu vertretbaren Kosten umgesetzt werden können. Sich aus symbolischen, innen- oder bündnispolitischen Zielen an einer Militärintervention oder anderen Zwangsmaßnahmen zu beteiligen, hat sich oft als Weg in eine Sackgasse erwiesen. Solche Entscheidungen können im Zielland destabilisierend, destruktiv oder fragmentierend wirken und entfalten dann eine Eigen-dynamik, der man sich nicht entziehen kann. Auch wer aus Solidarität mit

---

<sup>11</sup> So wirkten die US-Sanktionen der 1980er Jahre gegen Libyen kaum. Erst, als durch den UNO-Sicherheitsrat 1992 Sanktionen allgemein verbindlich wurden, zeitigten sie in Libyen nachhaltige Wirkungen (Vandewalle 2006: 152 ff.).





Washington am Krieg in Afghanistan teilnehmen möchte, braucht vor Kriegseintritt (oder Operationsbeginn) ein auch auf Afghanistan bezogenes, realistisches und belastbares Gesamtkonzept (eine Strategie), um nicht dort in eine unhaltbare Situation zu geraten.

Wenn die *strategischen* Gründe eines Einsatzes in einem Land A auf die politisch-symbolische Wirkung in einem Land B zielen (nämlich dem eigenen oder dem eines Bündnispartners), dann sinkt dieser Einsatz in A auf eine taktische Ebene und die Entwicklung einer tragfähigen Strategie für dieses Land wird wesentlich erschwert. Die resultierenden Probleme werden durch mangelnde Koordinierung oder fragmentierte Implementierung verschärft, aber nicht verursacht. Anders formuliert: Wenn das eigentliche Politikziel des Afghanistaneseinsatzes darin bestand, „Bündnisfähigkeit“ und „Solidarität mit den USA“ zu demonstrieren, dann wurde die Entwicklung eines tragfähigen und realistischen Gesamtkonzeptes für Afghanistan faktisch zu einer nachgeordneten Angelegenheit, bis sich dort die Probleme so sehr zuspitzten, dass sie nicht länger verdrängt werden konnten. Dann ist es aber in der Regel zu spät (Blackwill 2011).

### 3.5 Das Instrumentarium westlicher Politik

Nach der ausführlichen Betrachtung der außenpolitischen Ziele und Strategien sollen nun die Mittel und Instrumente zu deren Implementierung thematisiert werden (siehe u. a. Wilhelm 2006: 158 ff.). Dabei wollen wir von den behutsamsten zu den einschneidendsten voranschreiten. Prinzipiell bestehen Möglichkeiten, durch symbolische und diplomatische Maßnahmen (Wilhelm 2010: 337-352) und durch die Förderung, Unterstützung und Anreize von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auf die Entwicklung in der Region Einfluss zu nehmen, außerdem durch Sanktionen,<sup>12</sup> die Reduzierung oder Einstellung von Hilfe, im Extremfall auch durch die Option einer Androhung oder Anwendung von Gewalt bis hin zum Krieg.<sup>13</sup>

Die mildeste Form der Einflussnahme besteht im diplomatischen (also zwischen Regierungen stattfindenden und meist vertraulichen) Verkehr und in öffentlichen Erklärungen, durch die Unterstützung oder Kritik geäußert wird. Dazu kommen symbolische Maßnahmen wie der Empfang bzw. Nicht-Empfang, die Ein- oder Ausladung von Staatsgästen und Politikern, die Einbestellung eines fremden Botschafters, die Zurückberufung des eigenen Botschafters, der Abbruch diplomatischer Beziehungen und ähnliches. Etwas darüber hinaus geht die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen dritter Länder, was neben ihrer symbolischen Bedeutung auch eine teilweise schützende sowie begrenzte operative Wirkung haben kann, wenn beispielsweise

---

<sup>12</sup> Das Sanktionsinstrumentarium der Europäischen Union wird nützlich zusammengefasst in auf einer Internetseite des European External Action Service (EEAS) zu „Sanctions or Restrictive Measures, von der aus auf zahlreiche weitere einschlägige Dokumente zugegriffen werden kann. Siehe: [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm) (05. Oktober 2011).

<sup>13</sup> Für einen Überblick aus US-Perspektive siehe: The White House 2010: 14-16.



Nichtregierungsorganisationen zur Förderung von Demokratie, Menschen- oder Frauenrechten finanziell oder durch Bereitstellung von Material oder Geräten unterstützt werden (Hanrath 2008: 19 ff.). A. Lawrence Chickering formuliert diesen Punkt pointiert: „Since the end of the Cold War – and especially since 9/11 – civil society has become an important potential strategic instrument for both foreign and national security policy“ (Chickering 2010: 1). Er fordert eine

„strategy for working with civil society organizations to promote economic, social and political reform in developing countries. Some of the initiatives aim at promoting certain kinds of government policies (economic policy reform and property rights for the poor), while others aim at promoting changes in society and culture (educating girls and programs to recruit citizens in promoting democracy and peace)“ (Chickering/Haley 2007; siehe auch Chickering/Coleman/Haley/Vargas-Baron 2006).

In manchen Situationen kann eine solche Förderung allerdings auch schwierig oder kontraproduktiv sein, wenn die Empfänger daraufhin als „ausländische Agenten“ ausgegrenzt werden. Diese Gefahr besteht nicht nur in Ländern wie dem Iran und Syrien (wo eine systematische Förderung der Zivilgesellschaft kaum möglich war und ist), sondern selbst in Ländern wie Ägypten unter Präsident Mubarak.

Zu den Mitteln außenpolitischer Einflussnahme zählt man in den letzten Jahren auch die Auswärtige Kulturpolitik im Allgemeinen, und die *Public Diplomacy* im Besonderen (Schwan 2011; Maaß 2009). Sie zielen selten auf direkte Durchsetzung kurzfristiger politischer Ziele – auch wenn dies gelegentlich vorkommen mag –, sondern auf die Verbesserung des eigenen Images, auf eine langfristige Änderung der wechselseitigen Wahrnehmung oder die der Wahrnehmung des eigenen Landes oder der eigenen Regierung im Zielland. *Public Diplomacy* impliziert letztlich, nicht die Regierung des Ziellandes direkt zu beeinflussen, sondern dessen Gesellschaft und insbesondere deren Perzeptionen und Diskurse, wobei dies wiederum langfristig Einfluss auf die betroffene Regierung und deren Handeln nehmen soll (Lord 2008).

Ein – wenn auch nicht immer ganz einfaches – Mittel außenpolitischer Einflussnahme stellt die Entwicklungspolitik dar. Diese erfolgt prinzipiell auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen mit der Partnerregierung, so dass sie deren Interessen kaum diametral entgegengesetzt sein kann. Allerdings lassen sich in vielen Fällen im Rahmen der vorbereitenden Verhandlungen meist durchaus eigene Akzente setzen. Diese Entwicklungszusammenarbeit kann als außenpolitisches Instrument symbolische, belohnende und bestrafende Funktionen übernehmen, so etwa bei einer Erhöhung oder Kürzung ihres Umfangs. Eine Unterstützung bei der Verbesserung der materiellen oder sozialen Infrastruktur, der Lebensbedingungen der Bevölkerung oder bei den lokalen *Governance*-Strukturen wird eine Zielregierung zwar selten zu einer grundlegenden Änderung ihrer Politik veranlassen, stellt aber doch ein weiteres Element von *soft power* dar, das im Konzert mit anderen Einflussmöglichkeiten eröffnet.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> In Washington wird zunehmend auch von *smart power* gesprochen. Siehe dazu: Glenn 2011; siehe auch den Beitrag der US-Außenministerien Clinton in *Foreign Affairs*: Clinton 2010.



Allerdings sollte dieses Instrument als Einflussfaktor nicht überschätzt werden. Die deutsche Entwicklungspolitik in der Region wird in vielen Ländern die dafür nötige kritische Masse nicht erreichen und Ölexporteure am Persischen Golf sind durch dieses Mittel ohnehin kaum zu beeindrucken.

Eine weitere Ebene des Standardinstrumentariums besteht in Einreiseverboten für oder der Ausweisung von ausländischen Politikern oder Staatsfunktionären und im Einfrieren (und später ggf. der Beschlagnahme) ihrer Bankkonten in Europa und den USA. Auch Maßnahmen gegen bestimmte Wirtschaftsunternehmen (etwa im Besitz fragwürdiger Personen oder in illegale oder unerwünschte Aktivitäten verwickelt) kommen in Betracht.

Damit ist bereits die Stufe wirtschaftlicher Sanktionen erreicht, die entweder sehr selektiv (eventuell zur Vermeidung von Nachteilen für die Bevölkerung) oder pauschal gegen ganze Volkswirtschaften verhängt werden (Selden 1999; Osieja 2006; Haass 1998). „Smarte“ Sanktionen sollen so angelegt sein, dass sie die Interessen der Zielgruppe (eine konkrete Personengruppe, ein Regime oder eine politische Elite) möglichst massiv beeinträchtigen, ohne dabei die Bevölkerung (etwa durch eine schlechte Versorgungslage, durch steigende Arbeitslosigkeit, etc.) mehr als unvermeidbar in Mitleidenschaft zu ziehen. Darüber hinaus gibt es umfassende Wirtschaftssanktionen, die unter bestimmten Umständen eine ganze Volkswirtschaft lähmen oder funktionsunfähig werden lassen und die auch schwerste Beeinträchtigungen für die Bevölkerung mit sich bringen. Dies kann unbeabsichtigt erfolgen oder intendiert sein, um durch wachsende Unzufriedenheit in der Zivilbevölkerung des Ziellandes Druck auf die dortige Regierung auszuüben. Allerdings ist ein Erfolg dabei alles andere als gesichert, da die betroffene Regierung meist versuchen wird, die Schuld für die innenpolitische Krise dem Ausland zuzuweisen. Die Erfahrungen mit dem Irak nach dem Krieg von 1991 demonstrierten auch, dass eine schwere wirtschaftliche Notlage der Bevölkerung dazu beitragen kann, sie noch stärker von der eigenen Diktatur abhängig zu machen. In der Regel setzen wirtschaftliche Sanktionen am Außenhandel (z. B. Nicht-Lieferung von Technologie oder Ersatzteilen, Boykott des gesamten Exportes oder bestimmter Sektoren) und dem Finanzwesen an (Rudolf 2006; Hufbauer/Schott/Elliott 2009).

Solche Maßnahmen können in Verbindung oder unabhängig von Sanktionen erfolgen, die speziell auf die Sicherheitsapparate zielen, etwa eine selektive oder umfassende Verminderung oder Beendigung von Rüstungsexporten, ein Stopp von militärischer oder polizeilicher Ausbildungshilfe, häufig verknüpft mit einer strengen Kontrolle militärisch relevanten Technologietransfers (Brzoska 2007: 650ff.). Solche Sanktionen können durchaus auch wirtschaftliche Folgen zeitigen, da viele *dual-use* Güter (etwa bei der Telekommunikation und Datenverarbeitung) dann auch für die zivile Nutzung nicht zur Verfügung stehen.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Bei Basedau/Portela/von Soest 2010: 4 findet sich ein nützlicher tabellarischer Überblick über Reisebeschränkungen, Handels-, finanzielle und Rüstungssanktionen der USA, UNO und EU.





Die Europäische Union nennt als ihre Standardsanktionen die folgenden vier Bereiche:

- „Arms embargoes
- Restrictions on equipment used for internal repression and other specific imports or exports
- Restrictions on admission (visa or travel ban)
- Financial restrictions“ (Council of the European 2005: 19-30).

Ein weiteres, häufig illegales Instrument besteht in sogenannten „verdeckten Operationen“ (*Covert Action*), die geheim oder zumindest abstreitbar bleiben sollen und meist auf die Schwächung oder Schädigung eines gegnerischen Landes zielen, aber auch auf die geheime Unterstützung ausgewählter substaatlicher, oppositioneller Akteure gerichtet sein können. Sie werden in der Regel von Geheimdiensten umgesetzt. Ihr Spektrum reicht von psychologischen Operationen zur Beeinflussung bestimmter Zielgruppen oder einer ganzen Bevölkerung über wirtschaftliche Schädigung (In-Umlauf-bringen von Falschgeld, Schädigung der Ernte, *Cyber-War*, Sabotage wirtschaftlicher Infrastruktur, etc.), Gewaltmaßnahmen, etwa Attentaten, Bombenanschlägen und ähnlichem, bis zur Unterstützung oder der Organisierung von Staatsstreichern oder der Bewaffnung und Unterstützung von Aufständischen. Die Blütezeit solcher verdeckter Operationen war im Kalten Krieg, etwa in der Regierungszeit Präsident Reagans, wo sie einen wichtigen Bestandteil der nach ihm benannten „*Reagan-Doctrine*“ darstellten (Treverton 1987).

Schließlich bleibt auf die Mittel offener und direkter militärischer Interventionen hinzuweisen, die ihrerseits von gezielten, punktuellen Luftangriffen (etwa durch Kampfflugzeuge, Drohnen oder Lenkflugkörper) über die Unterstützung oder Durchführung von Aufstandsbekämpfung (*Counterinsurgency*) bis zu konventionellen Kriegen reichen können. In letzter Zeit wird dieser Aspekt dadurch kompliziert, dass entsprechende militärische Mittel zunehmend auch gegen nicht-staatliche Akteure eingesetzt werden, etwa im Jemen oder den Stammesgebieten Pakistans.

Das Bündel dieser Maßnahmen und Instrumente ist offensichtlich nicht allein von westlichen Staaten angewandt worden, sondern auch von anderen Groß- und regionalen Mächten. Dies ändert aber nichts daran, dass es insgesamt auch zum Bestand westlicher Außen- und Sicherheitspolitik gehörte und gehört, die hier diskutiert wird.

Das Vorhandensein von Instrumentarien bedeutet nicht automatisch, dass diese eine Erreichung der Politikziele auch gewährleisten. Ohne politische Instrumente wäre Politik allerdings unmöglich und die Erreichung eigener Ziele ausschließlich von externen, unbeeinflussbaren Faktoren oder durch Zufall möglich. Allerdings bedeutet dies umgekehrt nicht, dass ein breites Bündel an politischen Mitteln den Zweck ihres Einsatzes automatisch erreicht. Allgemein lassen sich folgende potentielle Probleme benennen:

- Instrumente mögen zwar vorhanden, können aber defizitär oder defekt sein. Ein schlecht oder gar nicht funktionierendes oder falsch angewandtes In-



strument ist wenig hilfreich oder nutzlos. So sind Wirtschaftssanktionen, die von relevanten Akteuren unterlaufen werden, selten wirksam.

- Instrumente mögen verfügbar sein, können aber aus praktischen und politischen Gründen nicht oder nur unter Einschränkungen genutzt werden. Eine Motorsäge mag sehr nützlich und funktionsfähig sein, wenn man sich aber kein Benzin dafür leisten kann oder ihr geräuschvoller Einsatz wegen der Nachbarn am Sonntagnachmittag nicht in Betracht kommt, hilft sie wenig. Sanktionen, die zu einer Hungersnot unter der Bevölkerung führten, werden kaum eingesetzt werden können, unabhängig von ihrer potentiellen Wirksamkeit.
- Instrumente mögen vorhanden sein, ihr gleichzeitiger Einsatz kann sich aber unter bestimmten Bedingungen behindern oder gar ausschließen. So würde die Nutzung von Entwicklungs- oder Wirtschaftshilfe gegenüber einem Land, gegen das man zugleich Krieg führt, wenig sinnvoll sein.
- Politische Instrumente können verfügbar, funktionsfähig und einsetzbar, aber für das gewählte Ziel untauglich sein. Ein Presslufthammer ist für den Geigenbau selten hilfreich, wie auch die Instrumente eines Goldschmieds für ein Abrissunternehmen nutzlos sein dürften. So sind die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) oder *Public Diplomacy* sicher ungeeignet, um *Regime Change* zu erreichen.
- Politische Instrumente sind wenig hilfreich, wenn ihr Einsatzzweck unklar, vage oder widersprüchlich ist. Solange nicht entschieden ist, ob man ein Haus, einen Sprengkörper oder eine Geige baut, kann man Instrumente nicht sinnvoll auswählen oder gar einsetzen. Entsprechendes gilt bei widersprüchlichen Zielsystemen, bei denen verschiedene Ziele sich widersprechen und blockieren und den zweckrationalen Instrumenteneinsatz behindern.

Es liegt auf der Hand, dass das oben zusammengefasste Instrumentarium westlicher Außenpolitik für die unterschiedlichen Zielvarianten von unterschiedlichem Nutzen ist. Solange es sich um die Durchsetzung konkreter Einzelinteressen handelt, umso besser und aussichtsreicher sind die Instrumentarien. Auch für bestimmte negative Politikziele – von einer Druckausübung auf eine fremde Regierung bis hin zu ihrem Sturz – mag das Instrumentarium noch tauglich sein, insbesondere durch eine Verknüpfung politischer mit ökonomischen und militärischen bzw. geheimdienstlichen Mitteln – wenn man die dann oft fragliche Legalität der Maßnahmen einmal unbeachtet lässt. Aber je stärker sich die Politikziele auf eine *gestaltende Umorientierung* fremder Innenpolitik oder gesellschaftlicher Verhältnisse richten, umso komplexer und schwieriger wird die Aufgabe und umso weniger tauglich ist das existierende Instrumentarium. Dies zeigt sich gegenwärtig in besonderer Schärfe angesichts des aktuellen Umbruchprozesses im Nahen und Mittleren Osten.

## 4. Probleme politisch-militärischer Umgestaltung fremder Gesellschaften

Oben wurde bereits darauf hingewiesen, dass die politischen Ziele westlicher Länder von der Verfolgung von Einzelinteressen wirtschaftlicher, politischer und sicherheitspolitischer Art bis zu *Regime Change* und der Umgestaltung ganzer Gesellschaften reichen. Das ist alles andere als selbstverständlich. Klassische Außenpolitik erfolgte zwischen gleichsam souveränen Regierungen, zumindest seit dem Westfälischen Frieden, der den Dreißigjährigen Krieg beendete. Seitdem – bis zur Verabschiedung der UNO-Charta – wurde das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines fremden Staates schrittweise immer stärker zum allgemein akzeptierten Prinzip der Internationalen Politik, schließlich auch zu einem Grundpfeiler des Völkerrechts. Artikel 2 der UNO-Charta spricht von „der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder“ und schließt eine Zuständigkeit in „Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören“, aus (UNO Charta, Art. 2 (1)/(7)). In der politischen Realität allerdings kam es seit frühester Zeit bis in die jüngste Vergangenheit immer wieder zu Praktiken von *Regime Change* oder gar der Umgestaltung fremder Gesellschaften. Selbst in der Antike betrieb Athen gewaltsame Demokratisierungspolitik, falls man trotz des Ausschlusses von Frauen und Sklaven von Demokratie sprechen möchte. Die Sowjetunion forcierte nach dem Zweiten Weltkrieg in ihrem Machtbereich einen aggressiven Modellexport, um etwa die osteuropäischen Gesellschaften an das eigene Vorbild anzupassen. Und dem Anspruch nach, wenn auch zum Teil in milderer Form, formulierten auch US-Präsidenten wie Reagan, Clinton<sup>16</sup> und Bush Politiken der Einflussnahme auf und eine Umgestaltung der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse dritter Länder. Die US-Neokonservativen machten dies gar zu ihrem wichtigsten Markenzeichen (Keller 2008). Besonders massiv erfolgte eine solche Politik etwa gegenüber Nicaragua in den 1980er Jahren und gegen den Irak nach 2003.

Nun ist es schwierig, die Stärkung und Ausbreitung von Demokratie in der Welt nicht mit Sympathie zu betrachten. Als staatliches Politikziel allerdings, wirft es einige grundsätzliche Fragen auf, z. B. nach der Legitimität und Legalität eines politischen Modellexports durch Staaten im Allgemeinen. Auch die Tendenz, das prinzipielle Gebot der Nichteinmischung selektiv zu umgehen, wenn wir die normative Rechtfertigung einer Politik teilen, ist auf einer allgemeinen Ebene nicht unproblematisch: Wenn etwa umgekehrt ein religiös geprägtes Regime staatlicherseits versuchen würde, sein politisch-ideologisches System nach Deutschland zu exportieren, würde dies sicher zu Recht auf Skepsis treffen. Eines der Probleme besteht darin, dass solche Formen der Einflussnahme in fremden Gesellschaften in der Regel nur gegen weniger mächtige

---

<sup>16</sup> Anthony Lake, der Nationale Sicherheitsberater Bill Clintons, sagte, dass es zur *security mission* der USA gehöre, auf der Weltkarte „blue areas of market democracies“ auszuweiten. Dies solle allerdings nicht durch Zwang oder Gewalt erfolgen (Lake 2011: 71).





Länder möglich sind. Diese Fragen können allerdings hier nicht vertieft werden.

Es bleibt aber festzuhalten, dass die traditionelle Trennung von Außenpolitik und gesellschaftlichen Verhältnissen sich aufgelöst hat. Dies gilt einerseits für den Input von Außenpolitik, der aufgrund der schrittweisen Einbeziehung der Bevölkerung in den politischen Prozess in den letzten beiden Jahrhunderten zunehmend innenpolitisch beeinflusst wird, aber auch für ihre externe Dimension, die über intergouvernementalen und zwischenstaatlichen Austausch heute weit hinausreicht. Dabei sollte man allerdings nicht annehmen, dass die Ziele einer Umgestaltung fremder gesellschaftlicher oder politischer Verhältnisse (etwa zur Demokratisierung) primär ideologisch oder altruistisch determiniert wären. Tatsächlich werden Staaten extrem selten eine wertebasierte Politik über längere Zeit und mit hohem Aufwand betreiben, die den eigenen Interessen widerspricht. Dies gilt selbst dann, wenn manche Akteure ihre ideologischen Überzeugungen durchaus ernst nehmen mögen.

Ein offensichtliches Problem besteht darin, dass ein Politikziel der Änderung fremder politischer Systeme oder gesellschaftlicher Verhältnisse weniger leicht erfolgreich betrieben werden kann, als intergouvernementale Politik.

Die Struktur dieses Problems der Einflussnahme bis zu einer erstrebten Umgestaltung fremder politischer und gesellschaftlicher Verhältnisse soll an vier Politiktypen illustriert werden: (a) an Versuchen, im Rahmen von modernen *Counterinsurgency*-Kampagnen und durch Reformen eines Regimes, einen drohenden oder akuten Aufstand zu bekämpfen, (b) am politisch-gesellschaftlichen Wiederaufbau eines Landes nach *Regime Change* oder im Kontext gescheiterter Staaten, (c) an Versuchen, ohne kriegsrische Mittel einen *Regime Change* in Drittstaaten zu bewirken und (d) an der friedlichen Unterstützung von Reformen ohne einen angestrebten Regimewechsel.

#### 4.1 Counterinsurgency

*Counterinsurgency* – Aufstandsbekämpfung – erfolgt in der Regel, wenn eine politisch-militärische Aufstandsbewegung eine Regierung bedroht und ihren Sturz oder wesentliche Schwächung erstrebt. Zu ihr gehören alle Maßnahmen, die von der Regierung und ihren eventuellen ausländischen Partnern unternommen werden, um diese Bewegung einzudämmen und zu schlagen. Dabei kommt in der Regel eine Mischung ziviler und militärischer Maßnahmen zur Anwendung, die sich im letzten Jahrhundert bewährt haben. Hier ist nicht der Ort, um die historische Herausbildung des modernen, westlichen Konzepts von *Counterinsurgency* nachzuvollziehen. Dies ist an anderer Stelle bereits geschehen (Hippler 2011b, 2006).

Die aktuelle Konzeption von *Counterinsurgency* westlicher Staaten lässt sich vereinfacht so zusammenfassen:

- Ein Grundproblem besteht darin, dass die gegnerischen Kämpfer häufig nicht von der örtlichen Zivilbevölkerung zu unterscheiden sind, dass sie sogar häufig aus deren Mitte heraus operieren und von ihr oder Teilen unterstützt werden. Daraus folgt, dass das Militär seine in der Regel weit überlegene personelle Stärke und Feuerkraft nicht einsetzen kann, ohne die Bevöl-

kerung selbst zum Opfer ihrer militärischen Übermacht zu machen. Dadurch allerdings würden die Regierung delegitimiert und die Aufständischen politisch gestärkt.

- Aus diesen und anderen Gründen können *Counterinsurgency*-Kampagnen kaum jemals militärisch gewonnen werden. Viele Aufstandsbekämpfer haben fast alle militärischen Schlachten gewonnen, den Krieg aber letztlich politisch verloren, wie die USA in Vietnam und die Sowjetunion in Afghanistan feststellen mussten. Deshalb ist militärische Überlegenheit zwar taktisch nützlich, strategisch aber weitgehend bedeutungslos.
- Letztlich entscheidet sich der Erfolg von Aufständen und Aufstandsbekämpfung politisch, nicht militärisch. Im Kern handelt es sich um eine Auseinandersetzung um die Loyalität der Bevölkerung zwischen der Regierung und den Aufständischen. Das ist gemeint, wenn häufig die Rede davon ist, dass Aufstandsbekämpfer die *hearts and minds* der Bevölkerung gewinnen müssen. Dies ist der einzige Weg, die Aufständischen daran zu hindern, sich wie „Fische im Wasser“ in der Bevölkerung zu bewegen.
- Ein zentrales Ziel von *Counterinsurgency* besteht darin, die Bevölkerung und die Aufständischen zu trennen, politisch-psychologisch oder physisch. Erst wenn die Aufständischen von der Bevölkerung isoliert sind, können sie wirkungsvoll bekämpft werden.
- Mit den beiden letzten Punkten eng verbunden ist das Bemühen, die Legitimität der Regierung zu stärken oder erst legitime Regierungsstrukturen zustande zu bringen.
- Aus der Sicht des US-Militärs (und anderer, die diese Konzepte zunehmend adaptieren,) erfolgt *Counterinsurgency* in drei Stufen, die als *clear, hold and build* bezeichnet werden. Danach soll eine begrenzte Region zuerst militärisch von Aufständischen „gesäubert“ werden, was durch deren Vernichtung oder Vertreibung zu erreichen ist. Im Gegensatz zu früheren Vorstellungen eines *search and destroy* solle diese Region danach allerdings nicht geräumt werden, um in einer anderen Gegend erneute Säuberungsoperationen durchzuführen, sondern vom Militär weiter gehalten werden. Der Zweck dieser personalintensiven Taktik liegt im schrittweisen Übergang zum Aufbau funktionierender und legitimer Regierungsstrukturen und von Infrastruktur, wodurch die Bevölkerung gewonnen und politisch an die Regierung gebunden werden soll. Bei Versuchen der Aufständischen, die Region erneut zu infiltrieren, würden dann die Bevölkerung, die zivilen Behörden und das Militär wie die Polizei ihnen gemeinsam entgegentreten, so die Hoffnung der Aufstandsbekämpfer.

Zusammengenommen wird deutlich, dass *Counterinsurgency* – selbst aus Sicht des Militärs – keine primär militärische, sondern vor allem eine politische Angelegenheit ist, die allerdings militärisch abgesichert und flankiert wird. Ihr Kern besteht aus zwei grundlegenden Herangehensweisen: Einmal im Versuch, die Loyalität der Bevölkerung zu gewinnen und diese von den Aufständischen zu trennen, und zweitens darin, legitime und wirksame Staatlichkeit zu etablieren. Beides hängt eng zusammen: Loyalität entsteht nicht, wenn sich eine Regierung oder externe Unterstützer allein auf die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen oder wirtschaftlicher Infrastruktur beschränken (z. B. Kran-





kenhäuser, Schulen, Straßen und Energieversorgung). All dies ist sicher sinnvoll und nützlich, aber ob es im Rahmen eines Befriedungsprogramms zur Loyalitätsgewinnung wirkt oder nicht, hängt vor allem davon ab, ob diese Wohltaten im Rahmen einer als legitim empfundenen Staatlichkeit erfolgen. Bestechung – auch die ganzer Gesellschaften – mag eine Zeit lang ihren Zweck der Beruhigung erfüllen, aber *Loyalität* entsteht so nicht. Es kommt eher zu Mitnahmeeffekten: Auch von einer korrupten, repressiven und verhassten Regierung oder von ausländischen Akteuren nimmt man eine bessere Gesundheitsversorgung an – allerdings führt dies kaum zu größerer Sympathie oder gar Loyalität, solange sie korrupt und repressiv bleibt oder die Ausländer als Besatzer empfunden werden. Der entscheidende Punkt besteht demgegenüber in der Gewährleistung dessen, was das *Field Manual* der *US Army* als das wichtigste Ziel von Counterinsurgency bezeichnete: Die Schaffung von „*effective governance by a legitimate government*“ (US Army/US Marine Corps 2007: 37). Erst wenn diese existiert, wird die zusätzliche Gewährleistung sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur zur Entwicklung und Stärkung von Loyalität beitragen. Soll eine Regierung ihrer Gesellschaft als legitim erscheinen, darf sie nicht als Fremdkörper im Interesse kleiner Minderheiten (oder ausländischer Regierungen) operieren. Zentral ist insbesondere ein funktionierendes und faires Rechtswesen (Polizei und Justiz).

Es ist offensichtlich, dass diese beiden Aufgaben (Herstellung der Loyalität der Bevölkerung und von Legitimität von Staatlichkeit) kaum vom Militär bewältigt werden können, das sich zwar bemühen kann, die sicherheitspolitischen Voraussetzungen dafür zu gewährleisten und Zeit zu gewinnen, aber kaum über die Möglichkeiten verfügt, sie selbst zu bewältigen. Das gilt umso mehr, wenn das Militär aus einem anderen Land stammt, etwa aus den USA oder Deutschland. Auch die Mittel der Diplomatie sind nur sehr eingeschränkt geeignet, diese beiden Ziele zu erreichen. Die klassische Diplomatie kann intergouvernementale Kommunikation zwar zur Überzeugung oder Überredung einer Partnerregierung einsetzen, aber die Umgestaltung einer fremden Gesellschaft oder Reform eines Drittstaates sind für sie kaum eine realistische Aufgabe.

Am ehesten sollte noch die Entwicklungspolitik über entsprechende Mittel verfügen, aber auch hier weist das Instrumentarium entscheidende Lücken auf. Ihre Stärke liegt in der Bereitstellung sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur, aber diese führt ja nicht von selbst zur Loyalität der Bevölkerung oder der Legitimität der Regierung. Die – potentielle – Wirksamkeit entwicklungs-politischer Maßnahmen in diesen beiden Schlüsselbereichen hängt von Faktoren ab, die die Entwicklungspolitik selbst nicht kontrollieren kann; darauf wird zurückzukommen sein.

#### 4.2 Politisch-gesellschaftlicher Wiederaufbau nach Regime Change oder gescheiterter Staatlichkeit

*Counterinsurgency*-Kampagnen setzen zumindest prinzipiell die Existenz einer Regierung bzw. eines Staates voraus, gegen die sich ein Aufstand richten könnte. Ein völlig anderer politischer Rahmen ergibt sich, wo diese Voraussetzung ganz oder sehr überwiegend fehlt, also ein funktionierender Staat nicht (mehr)



existiert oder zerschlagen wurde. Entscheidend dabei ist die *Realität* von Staatlichkeit, nicht deren oft lange weiter bestehende juristische oder rhetorische Fiktion. Es kommt also nicht darauf an, ob es weiter Instanzen gibt, die sich z. B. „Ministerien“ oder „Präsident“ nennen, sondern ob diese tatsächlich staatliche Funktionen ausüben. In den Fällen Somalias oder anderer wird deutlich, dass dies nicht selbstverständlich ist. Wo wirksame Staatlichkeit also fehlt oder nur in rudimentärer Form vorhanden ist, kann eine Strategie ihrer Unterstützung kaum im Zentrum der Politik stehen. Dieses Problem besteht in zumindest zwei Situationen: Wenn ein lokaler Staat aufgrund interner Bedingungen gescheitert ist, wie in Somalia, Afghanistan oder einer Reihe afrikanischer Länder, oder wenn im Zuge eines extern bewirkten Regimewechsels absichtlich oder unabsichtlich nicht nur eine Regierung oder ein Regime, sondern der Staat insgesamt zerschlagen wurde oder als Folge des *Regime Change* zusammenbrach, wie in Afghanistan (wo Staatlichkeit ohnehin schwach ausgeprägt war) nach dem Sturz der Taliban und dem Irak nach dem Saddam Husseins.

In solchen Fällen bleibt externen Interventen – wenn sie sich trotzdem zur Intervention entschieden haben oder der staatliche Zusammenbruch die Folge ihrer Intervention ist – kaum eine andere Wahl, als (a) zeitweise selbst staatliche Funktionen im betroffenen Land wahrzunehmen, bzw. (b) sich darum zu bemühen, eine neue, einheimische Staatlichkeit aufzubauen oder aufbauen zu helfen. Damit sehen sie sich den gleichen Problemen konfrontiert wie im vorigen Szenario (*Counterinsurgency*), aber unter wesentlich erschwerten Bedingungen. Einen funktionierenden und legitimen Staatsapparat in einem fremden Land zu schaffen, dessen Sprache, Kultur und politischen Bruchlinien man möglicherweise – insbesondere zu Beginn – nicht oder nur oberflächlich kennt, ist noch wesentlich schwieriger, als einen defizitären Staat von außen zu unterstützen. Dehnt sich die Phase einer direkten ausländischen Verwaltung – etwa wie der US-Besatzungstruppen im Irak – zu lange aus, besteht die Gefahr, im Land als fremde Besatzer oder gar Quasi-Kolonialmacht wahrgenommen zu werden, unabhängig von den eigenen Intentionen. Politischer und gewaltsamer Widerstand werden dann zu einer realistischen Möglichkeit. Möchte man aber die politische Macht möglichst schnell an einheimische Kräfte übertragen, entstehen zwei unterschiedliche Probleme: Einmal werden die staatlichen Strukturen dann noch weitgehend fehlen oder sehr schwach sein; ein ineffizienter oder unfähiger Staat wird aber kaum in der Lage sein, das Vertrauen und die Loyalität der Bevölkerung für sich zu gewinnen oder es schnell verspielen.

Ein zweites Problem bei einer schnellen Übergabe der politischen Verantwortung kann darin bestehen, dass die externen Interventen politische und ökonomische Konkurrenz zwischen einheimischen Gruppen auslösen oder verschärfen und so zu einer Fragmentierung von Politik und Gesellschaft beitragen. Da die ausländischen Interventen oder Besatzer ja schnell lokale Kräfte (Politiker, Parteien und organisierte Gruppen) brauchen, an die sie die Macht übergeben können, lösen sie notwendigerweise eine Konkurrenz solcher Kräfte um den Machtzugang aus. Häufig verfügen *failed states* oder Länder nach einem extern verursachten *Regime Change* über ein unentwickeltes oder fragmentiertes politisches System, z. B. über keine in der Gesellschaft verankerten politischen Parteien oder nur über die Reste einer früheren Staatspartei, der



eine atomisierte oder fragmentierte Gesellschaft gegenübersteht. Dann fehlen im fraglichen Land nicht allein eine funktionierende Staatlichkeit, sondern auch andere gesellschaftliche Organisationsformen, die zur Entwicklung von Staatlichkeit beitragen könnten. Wie und an wen die Macht in solchen Fällen übergeben werden könnte, ist oft nicht zu erkennen (Hippler 2011a). Das Ergebnis – wie Afghanistan oder der Irak demonstrierten – bestand darin, wenig verankerte Führungsfiguren zu etablieren, die dann erst versuchen müssen, sich selbst eine Basis in der Gesellschaft zu schaffen. Dies eröffnet eine ganze Reihe von Problemen: So können diese schwachen Akteure versuchen, den noch rudimentären Staatsapparat zur persönlichen oder gruppenspezifischen Machtsicherung zu instrumentalisieren oder sie stattdessen lokale Gewaltakteure (*Warlords*, Milizen, etc.) mit staatlichen Funktionen aus, was beides den staatlichen Charakter des Staates untergräbt und ihn quasi privatisiert (Hippler 2008a: 6 f.). Oder sie versuchen, sich durch die Forcierung ethnischer oder ethno-religiöser Identitäten eine Basis zu verschaffen, was Fragmentierung begünstigt und den Staat in ethnische Konflikte hineinzieht. Solche Prozesse untergraben nicht nur *state building* und *Nation-Building*, sondern drohen auch, die externen Intervenenten in lokale Auseinandersetzungen hineinzuziehen, die sie weder überblicken noch bewältigen können. Zusätzlich bestehen die Probleme, die im letzten Abschnitt (*Counterinsurgency*) beschrieben wurden.

Aber selbst wenn ausländische Akteure zum Zweck von oder nach einem *Regime Change* nicht militärisch intervenieren, können die Probleme zur Unterstützung des internen Wandels beträchtlich sein. Libyen dürfte sich hier als neues Beispiel erweisen, wo auch nach dem Sturz Gaddafis die Entsendung von Bodentruppen ja zumindest bisher nicht geplant wird. Entgegen einer verbreiteten Ansicht kann es bei weitem nicht ausreichen, die Regierung auszuwechseln und nunmehr demokratisch zu führen oder eben einen Übergang von einer Diktatur zur Demokratie zu organisieren. Tatsächlich bestehen zwei miteinander verbundene Probleme: Einmal ist Staatlichkeit trotz der jahrzehntelangen Diktatur nur rudimentär entwickelt. Die offiziellen staatlichen Strukturen waren für entscheidende Fragen der libyschen Politik und Ökonomie überhaupt nicht zuständig bzw. irrelevant, etwa für die Ölindustrie, die Sicherheits- und Außenpolitik. Hier bestanden jenseits und außerhalb des Staates informelle Entscheidungsstrukturen, die um Muammar Gaddafi und seine Vertrauten gruppiert blieben. Daneben bestanden und bestehen wichtige Macht- und Einflusstrukturen auf tribaler Ebene, also ebenfalls außerhalb des Staates, oft auch außerhalb der informellen „revolutionären“ Strukturen Gaddafis. Die Tatsache, dass die formelle staatliche und die beiden informellen Ebenen miteinander interagierten und sich z. T. überlappten, ändert nichts daran, dass dieses Nebeneinander dem Staat nie die Chance ließ, sich politisch und administrativ zu entfalten (Vandewalle 2006: 119 ff.). Die Sprunghaftigkeit und Unberechenbarkeit der Politik Gaddafis hatte hier gerade ihren rationalen Kern: Sie diente dazu, den Staat immer wieder zu verunsichern, aufzubrechen und an der Übernahme einer entscheidenden politisch-administrativen Rolle zu hindern. So konnte die Macht der informellen Netzwerke über Staat und Gesellschaft gesichert werden. Der Preis lag allerdings in der Verhinderung einer Herausbildung funktionierender – und erst Recht legitimer – Staatlichkeit. Die zentrale Aufgabe nach dem Sturz der Diktatur liegt deshalb nicht so sehr im schlichten Übergang von einer Diktatur zur Demokratie, sondern zuerst im





Aufbau eines funktionierenden Staates, der nicht nur Spielball und Instrument informeller Cliques ist. Diese Schlüsselaufgabe wird über die Zukunft Libyens entscheiden, nicht der bloße Sturz der Diktatur, der nur ein erster und notwendiger Schritt sein kann. Sie wird allerdings dadurch extrem erschwert, dass es in der libyschen Gesellschaft und Politik nur scheinbar eine Machtalternative zum Gaddafi-Regime gab und gibt. Der Übergangsrat wird diese Funktion vermutlich nur kurzzeitig wahrnehmen können, da er unter beträchtlichen inneren Widersprüchen leidet und nicht einmal die Aufständischen insgesamt, geschweige denn die libysche Gesellschaft, repräsentiert. Die zahlreichen regionalen, stammespolitischen, politisch-religiösen und anderen Differenzen in der libyschen Gesellschaft dürften sich nach dem Sturz der Diktatur schrittweise verschärfen; die Gefahr einer Fragmentierung der Gesellschaft ist beträchtlich. Dringlich wäre hier eine soziale Integration der libyschen Gesellschaft und ihrer zahlreichen Elemente, die eigentlich die Aufgabe eines repräsentativen Staatsapparates wäre. Ein solcher existiert allerdings nicht und sein Aufbau dürfte unter den skizzierten Bedingungen der Fragmentierungsgefahr höchst schwierig werden.

Insgesamt sollte erkennbar sein, dass externe Beiträge zur Umgestaltung des Landes (erst Recht zu seiner Demokratisierung) zwar höchst wünschenswert, aber ebenso schwierig sind und mit großer Behutsamkeit unternommen werden müssten, um das Land nicht zusätzlich zu destabilisieren.

### 4.3 Regime Change ohne Krieg?

In einigen Ländern – vor allem bezogen auf Syrien, unter anderen Bedingungen aber auch auf den Iran – stellt sich die Frage, wie das erklärte oder implizite Politikziel eines Regimewechsels erreicht werden kann, wenn man militärische Mittel – mit gutem Grund – ausschließt. Dabei ist nicht immer klar, ob öffentliche Erklärungen, einen Regierungs- oder Regimewechsel anzustreben, tatsächlich die Politik anleiten, oder in welchem Maße das Bedürfnis nach regionaler Stabilität hier mäßigend wirkt. Besonders deutlich ist dies bezüglich Syriens, wo westliche Länder erst nach längerem Zögern den Rücktritt des Präsidenten forderten, zugleich aber Sorgen vor einer Destabilisierung des Landes und deren Folgen für die regionale Stabilität haben. Bisher scheint nicht geklärt, ob das Interesse an regionaler Stabilität oder an einem Regimewechsel die Politik bestimmt. In beiden Fällen allerdings haben die westlichen Länder den Einsatz militärischer Mittel bisher grundsätzlich ausgeschlossen, obwohl die Brutalität des Regimes bei der Niederschlagung des Aufstandes sich nicht erkennbar von der in Libyen unterscheidet.

Unterstellen wir hier, dass die Forderungen nach einem Regimewechsel bezogen auf Syrien ernst gemeint sind, dann stellt sich die Frage, wie dieser erreicht werden soll. In etwas milderer Form stellt sich allerdings die gleiche Frage, falls das Politikziel nur in einer grundlegenden Verhaltensänderung des syrischen Regimes bestehen sollte.

Es ist leicht erkennbar, dass diplomatische Mittel zur Zielerreichung teilweise – zumindest vorläufig – erschöpft sind, zum Teil aber auch nur zögernd eingesetzt werden. So wurden entsprechende türkische Initiativen kaum aus der EU und Nordamerika unterstützt, was darauf hindeuten kann, dass ein



Regimewechsel tatsächlich mehr als nur Rhetorik ist. Darüber hinaus spielt die Unterstützung der syrischen Zivilgesellschaft in der Absicht einer Reform oder Neuorientierung des Landes faktisch keine relevante Rolle, da das syrische Regime dies schon in der Vergangenheit stark behinderte oder unterband. Sanktionen konzentrieren sich bisher auf Reiseverbote und das Einfrieren von Bankkonten syrischer Spitzenpolitiker durch einige Länder. Auch die eigentlich beabsichtigte Entwicklung engerer Wirtschaftsbeziehungen mit Syrien durch die EU wurde auf Eis gelegt. Ob es zu einem Ölboykott gegen Syrien kommen wird, ist gegenwärtig noch offen. Ein Einsatz entwicklungspolitischer Mittel zur Förderung des Regimewechsels ist nicht erkennbar und scheint auch nicht realistisch. Ähnliches gilt für die Auswärtige Kulturpolitik und *Public Diplomacy*. Militärischer Zwang gegen Syrien, darauf wurde hingewiesen, ist bisher weder erfolgt noch beabsichtigt.

Aus der Sicht des syrischen Regimes geht es gegenwärtig nicht um einzelne, punktuelle Veränderungen, sondern um die eigene Existenz. Deshalb sind Kompromisse oder Zugeständnisse schwierig, da sie zu einer Erosion der eigenen Machtgrundlagen führen könnten. Präsident Assad hat sich offensichtlich für eine Strategie der rücksichtslosen Repression entschieden, die die Opposition nicht an sich binden und in das System integrieren, sondern durch brutale Gewalt einschüchtern und lähmen möchte. Solange die Sicherheitsapparate dabei geschlossen hinter ihm stehen und er kaum Rücksicht auf eine öffentliche Meinung nehmen muss, ist ein Erfolg seiner Strategie nicht ausgeschlossen. Gelegentliche Äußerungen eines Entgegenkommens blieben selten, vage, und bisher ohne Folgen und zielen damit wohl mehr auf seine verbliebene soziale Basis als auf die Opposition.

Die Strategie der massiven Repression – bis hin zum staatlichen Terror – ist für Syrien nicht neu. Bereits 1982 schlug das Regime einen damals regional begrenzten Aufstand in der Stadt Hama mit beispielloser Brutalität nieder, indem Panzer und Artillerie gegen die Zivilbevölkerung und Aufständische im Stadtzentrum eingesetzt wurden. Die Zahl der Opfer ist nicht bekannt, häufig schätzt man sie auf 20.000 Tote. Das damalige Massaker führte dazu, dass in Syrien für eine Generation Friedhofshöhe herrschte (Van Dam 2011: 111).

Insgesamt ist die Konstellation wenig ermutigend. Die den westlichen (und anderen) Ländern zur Verfügung stehenden politischen Mittel, die zu einer Verbesserung der Lage und dem Ziel eines Systemwechsels beitragen sollen, sind gering und überwiegend bereits ausgereizt. Sollte man in Zukunft den Einsatz von Militär gegen Syrien doch noch in Erwägung ziehen, würde das die humanitäre und politische Situation eher noch erschweren, zumindest kurz- und mittelfristig, und die Folgen für die Zukunft des Landes und die regionale Stabilität wären nicht absehbar. Zugleich geht es für die westlichen Länder primär um „weiche“, etwa wertebasierte Interessen (humanitärer und menschenrechtlicher Art), während die „harten“ (etwa die Ölversorgung) entweder gering sind, oder sogar einer Konfrontation im Wege stehen, etwa wegen des Interesses an regionaler Stabilität. Auch die regionalen Rahmenbedingungen erschweren einen politischen Erfolg: Die Überdehnung der UNO-Sicherheitsresolution 1973 zu Libyen durch eine Koalition der Willigen und andere Erwägungen, brachten Russland, China, aber auch Länder wie Brasilien, Südafrika und andere dazu, bezüglich Syrien eine offene Verurteilung durch



den UNO-Sicherheitsrat abzulehnen. Anders ausgedrückt: Die westlichen Interessen sind – bezogen auf Syrien – widersprüchlich und die westliche Politik ist deshalb von einer gewissen Vorsicht und Zurückhaltung geprägt, während man zugleich in Bezug auf die deklarierten politischen Ziele kaum über wirkungsvolle Instrumente verfügt. Umgekehrt geht es für das syrische Regime um seine Existenz, um alles oder nichts, weshalb die Bereitschaft zum Kompromiss oder Einlenken extrem gering ist. Eine solche Konstellation bietet kaum einen Ansatzpunkt für die Durchsetzung wertebasierter, westlicher Politikziele. Die Entscheidung über die Zukunft Syriens wird in seiner Innenpolitik fallen.

#### 4.4 Unterstützung von Reformen ohne Regime Change

Schließlich sieht sich westliche Politik auch einer Kategorie von Ländern gegenüber, in der *Regime Change* nicht beabsichtigt ist. Dies trifft auf drei Situationen zu: Einmal Tunesien und Ägypten, wo ohne westliche Unterstützung eine politische Umwälzung aufgrund der Mobilisierung der Bevölkerung in Gang kam, auch wenn das Ergebnis noch nicht prognostiziert werden kann. Zweitens gibt es Länder wie Marokko und Jordanien, in denen die Regime ihre Legitimität noch nicht ganz verloren haben, und in denen die Regierungen sich bemühen, durch begrenzte Reformen von Oben einer Massenmobilisierung vorzubeugen. Auch hier sieht westliche Politik ihre Rolle inzwischen in einer Unterstützung der Reformen. Schließlich gibt es noch Länder wie Saudi Arabien, Bahrain oder die Vereinigten Arabischen Emirate, in denen die jeweiligen Regierungen Reformen verweigern oder für nicht erforderlich halten und teilweise mit Gewalt, teilweise mit wirtschaftlichen Anreizen auf Proteste reagieren – und die westliche Politik trotzdem keinen Regierungs- oder Regimewechsel verlangt und selbst mit politischen Reformforderungen sehr zurückhaltend ist.

In den ersten beiden Kategorien bieten sich Ansatzpunkte für ein konstruktives, westliches Engagement. Wo in den Ländern selbst Reformanstrengungen unternommen werden – sei es durch Druck von Unten oder durch die Regierungen selbst – können diese von außen unterstützt werden. Dies erfolgt durch politisch-symbolische Akte, durch zivilgesellschaftliches Engagement, durch eine staatliche Förderung der örtlichen Zivilgesellschaft, durch Angebote, zu einer Verbesserung der *Governance*-Strukturen beizutragen, und durch Anstrengungen, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Reformen zu verbessern. All dies ist sinnvoll und nützlich. Allerdings hängt die Wirksamkeit der Unterstützungsmaßnahmen in hohem Maße von den örtlichen Bedingungen ab; einerseits von der tatsächlichen Reformbereitschaft der dortigen Regierungen, auf die man sich nicht immer verlassen sollte und andererseits vom politischen Druck und der Entwicklung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse vor Ort. Je geringer beides ausgeprägt ist, desto größer ist die Gefahr, dass ausländische Hilfe letztlich einen Beitrag zur Stabilisierung modifizierter, autoritärer Regime leistet (Heydemann/Leenders 2011). Ein Facelifting des Autoritarismus ist aber etwas anderes als seine Reform, die sich wiederum grundlegend von seiner Überwindung unterscheidet. Hier sollte es für die westliche Politik darum gehen, die Unterstützung sorgfältig daraufhin zuzuschneiden, dass sie nicht denen nutzt, die unter dem Stichwort der „Reform“



ihre autoritären Regime retten und präsentabler machen wollen. Die Unterstützung der *Reformländer* unterscheidet sich oft von einer Unterstützung demokratischer, rechtsstaatlicher und partizipativer Überwindung der verkrusteten und autoritären Strukturen.

Darüber hinaus sollte nicht aus den Augen verloren werden, dass auch eine effektivere westliche Unterstützung selten direkt instrumentell zur Durchsetzung von Demokratie oder Rechtsstaatlichkeit führen wird, sondern in der Regel nur zu erleichterten Rahmenbedingungen für die internen Auseinandersetzungen beiträgt. Sie ist dann sinnvoll, sollte aber in ihrer Wirksamkeit nicht überschätzt werden. Eine Verminderung der Schuldenlast Tunesiens und Ägyptens kann nicht direkt zu Demokratie führen, aber sie wird dazu beitragen, das gesellschaftliche Konfliktpotential in beiden Ländern graduell zu senken. Dies mag unter bestimmten Umständen den Regierungen helfen, internem Reformdruck auszuweichen, es kann aber auch dazu führen, den wirtschaftlichen Spielraum für Reformen zu erhöhen, wo diese ernsthaft betrieben werden. Die Entscheidung darüber fällt in den innergesellschaftlichen Auseinandersetzungen, nicht in Berlin, Brüssel oder Washington. Die ausländische Politik oder Unterstützung verändert – in oft mäßigem Grad – nur die Rahmenbedingungen dieser Auseinandersetzungen, entscheidet sie aber sehr selten. Auch das muss bei der Konzeptionierung westlicher Politik berücksichtigt werden.

Die westliche Politik den reformunwilligen und zugleich prowestlichen Regimen der Region gegenüber – also etwa in Bezug auf Saudi Arabien, Bahrain und die Emirate – lässt immer noch wenig Willen zu gestaltendem Engagement erkennen, was an dem deutlichen Übergewicht wirtschaftlicher und politischer Interessen über den wertebasierten liegt. Energieversorgung, Handel und das Bedürfnis nach Stabilität werden hier wesentlich höher gewichtet als Demokratie oder Rechtsstaatlichkeit. Der geplante Verkauf von 200 Leopard II Panzern an Saudi Arabien ist ein Beispiel dieses Tatbestands.<sup>17</sup> Zugleich sind die Eingriffsmöglichkeiten westlicher Regierungen in manchen Fällen ausgesprochen gering. Reiche Ölexporture sind wirtschaftlich (und politisch) schwer unter Druck zu setzen, insbesondere wenn ein Druck im Ölsektor aus weltwirtschaftlichen Gründen und Eigeninteressen nicht ernsthaft in Frage kommt. Darüber hinaus sind in diesen Ländern bisher kaum gesellschaftlich relevante Reformakteure erkennbar, die man von außen unterstützen könnte, falls die Regime eine solche Politik überhaupt erlauben würden. Die Kombination dieser Faktoren erklärt, warum von einem westlichen Engagement zur Demokratisierung Saudi Arabiens oder der Vereinigten Arabischen Emirate bisher nicht einmal rhetorisch etwas zu bemerken ist. Allerdings: Das fehlende Reformengagement liegt erkennbar nicht allein an den geringen Ansatzpunkten, sondern auch an den eigenen politischen Interessen. So war es sicher nicht erforderlich, dass die Bundesregierung ausgerechnet das reformfeindliche Regime Saudi Arabiens öffentlich mehrfach zum „strategischen Partner“ bei der Stabilisierung der

---

<sup>17</sup> Darüber berichtete die Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung am 17. Juli 2011 (Seite 7) in dem „Artikel „Von Zustimmung ist keine Rede – Beim Panzergeschäft mit Saudi Arabien versteckt sich die Bundesregierung hinter Israel“.



Region erklärte<sup>18</sup>, nur kurz nachdem diese Stabilisierungsfunktion durch eine Militärintervention zur brutalen Niederschlagung der Demokratiebewegung im benachbarten Bahrain wahrgenommen wurde. Vor diesem Hintergrund belegt der geplante Export von 200 Kampfpanzern nach Saudi Arabien nicht eben eine Unterstützung demokratischer Kräfte, sondern symbolisiert die Widersprüchlichkeit der Politik und die Fortführung einer pragmatischen Förderung diktatorischer Regime, wenn dies wirtschaftlichen oder sicherheitspolitischen Interessen zu dienen scheint.

## 5. Ausgangspunkte der Strategiebildung und Politikplanung im Zielland

35

Eine wirksame Einflussmöglichkeit auf die Länder des Nahen und Mittleren Ostens durch westliche Politik darf nicht einfach unterstellt oder vorausgesetzt werden. Sie kann sehr unterschiedlich ausgeprägt sein und hängt von einer ganzen Reihe von Faktoren ab. Diese liegen in drei unterschiedlichen Bereichen:

- (a) auf der Ebene westlicher Politikformulierung und Implementierung, dazu wurde oben einiges gesagt;
- (b) auf der Ebene der *Gesellschaft* des jeweiligen Ziellandes; und
- (c) auf der Ebene des *Staatsapparates* des jeweiligen Ziellandes. Diese beiden Punkte wurden bisher eher implizit angesprochen.

Erst das Zusammenspiel dieser drei Faktorensysteme bestimmt, wie groß die Einflussmöglichkeit westlicher Politik ist, und auf welche Art sie am sinnvollsten zum Tragen gebracht werden kann. Die beiden, auf das Zielland bezogenen Ebenen sollen jetzt zusammenfassend skizziert werden.

### 5.1 Die Gesellschaft des Ziellandes

Einer der entscheidenden Bestimmungsfaktoren für die Wirkungschancen westlicher Politik jenseits der Diplomatie und insbesondere der Einflussnahme auf politische und gesellschaftliche Veränderungen liegt auf einer Ebene, die häufig zu wenig berücksichtigt oder ignoriert wird: im Charakter der Gesellschaft des Ziellandes. Positive Anreize oder äußerer Druck wirken sich in unterschiedlichen Kontexten sehr verschieden aus. Politische Mittel, die in einem Land wirkungsvoll sein mögen, können in einem anderen folgenlos bleiben und in einem dritten gar den gegenteiligen Effekt haben, abhängig von der Struktur und den Dynamiken der Gesellschaft des Ziellandes. Deshalb müssen Entscheidungen über Strategien und Instrumente der Einflussnahme,

---

<sup>18</sup> Vgl. hierfür einen Artikel in der Süddeutschen Zeitung vom 9. Juli 2011 zu „Streit über Panzer-Lieferung – De Maizière würdigt Saudi-Arabien als "Stabilitätsanker". Siehe: [www.sueddeutsche.de/politik/streit-um-panzer-lieferung-de-maiziere-wuerdigt-saudi-arabien-als-stabilitaetsanker-1.1118148](http://www.sueddeutsche.de/politik/streit-um-panzer-lieferung-de-maiziere-wuerdigt-saudi-arabien-als-stabilitaetsanker-1.1118148) (29. September 2011).



unter wesentlicher Berücksichtigung der Charakteristika der betroffenen Gesellschaft, getroffen werden. Dabei gilt es zumindest sechs Faktoren einzubeziehen.

### **5.1.1 Die sozioökonomische Situation**

Die Wirkungsweise äußeren Drucks oder wirtschaftlicher Sanktionen hängt u. a. von der sozioökonomischen Situation und deren politisch-psychologischen Auswirkungen vor Ort ab. Ob eine Gesellschaft wirtschaftlich entwickelt oder besonders arm, ob der Reichtum gleichmäßig verteilt ist, oder besonders tiefe Gräben zwischen Arm und Reich bestehen, wie hoch die Arbeitslosigkeit insgesamt und bei unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen (etwa Jugendlichen), wie scharf Verteilungskämpfe ausgeprägt sind, ob und ggf. welche sozialen Dienstleistungen welche Teile der Gesellschaft erreichen und wie die Menschen ihre wirtschaftliche Zukunftsperspektive einschätzen – diese Aspekte prägen das gesellschaftliche Klima mit und sind wichtige Faktoren der gesellschaftlichen Zufriedenheit oder Unzufriedenheit. Häufig werden solche Fragen die Legitimität des politischen Systems positiv oder negativ beeinflussen. Auch der politische Spielraum der Regierung des Ziellandes wird mit dadurch bestimmt, ob das Land von sozialen Konflikten geprägt ist oder sozialer Friede herrscht, ob es prosperiert oder sich in einer Wirtschaftskrise befindet. Eine wohlhabende und funktionierende Volkswirtschaft wird stabiler sein als eine ohnehin krisengeschüttelte; die Menschen haben aber mehr zu verlieren. Auch die Auswirkungen von Wirtschaftssanktionen hängen von solchen Faktoren ab: Wenn ein großer Teil der Bevölkerung ohnehin am Rande des Elends lebt, werden knappheitsbedingte Preissteigerungen diesen einschneidender treffen als wohlhabende Bevölkerungssektoren. All dies kann in hohem Maße auf die innenpolitische Dynamik zurückwirken, was wiederum über Erfolgsaussichten äußerer Einflussnahme mitbestimmt.

### **5.1.2 Der Grad des Reformdrucks aus der Gesellschaft**

Der Erfolg externen Drängens auf Reformen oder Demokratisierung hängt zum großen Teil davon ab, ob solche Forderungen in der fraglichen Gesellschaft bereits stark verankert und ob die Träger dieser Forderungen politisch relevant und gut organisiert sind. Wenn demokratische Reformen bereits massiv aus der Gesellschaft heraus gefordert werden, kann deren politische, infrastrukturelle oder materielle Unterstützung einen Beitrag zur Veränderung leisten. Wenn dies nicht der Fall ist, werden die Ergebnisse sich in engen Grenzen halten. Diese Voraussetzung wirksamer Demokratieförderung und Reformunterstützung kann nicht von außen geschaffen werden, sie muss im Land selbst vorhanden sein. Und in der Regel reicht ein vager Wunsch in Teilen der Bevölkerung nach mehr Freiheitsrechten und Rechtsstaatlichkeit als Ansatzpunkt nicht aus, insbesondere, wenn die politischen Eliten sich einem solchen Ansinnen widersetzen. Entscheidend ist, dass dieses Streben politisch organisiert ist, dass es also öffentlich artikuliert wird und sich zumindest auf starke Organisationskerne stützen kann, die aktiv für diese Ziele eintreten. Ohne diese Voraussetzung wird externes Drängen auf demokratische Reformen kaum über Deklarationen und symbolische Maßnahmen hinauskommen und von geringer

Wirkung bleiben, unabhängig davon, ob es mit zivilen oder militärischen Mitteln betrieben wird.

### 5.1.3 Sozialstruktur und Zivilgesellschaft

Damit verknüpft ist die Frage der gesellschaftlichen Struktur im Zielland. Die Existenz breiter, wirtschaftlich selbstbewusster Mittelschichten (insbesondere in den Städten), ein relativ gutes Bildungsniveau und das Vorhandensein zivilgesellschaftlicher Organisationen erhöhen den Spielraum für demokratische Reformen, da solche Bedingungen das Potential für demokratische Bewegungen verbessern. Zwar sind breite Mittelschichten nicht automatisch Agenten demokratischen Wandels und höhere Bildung keine Garantie für demokratisches Bewusstsein, aber sie bieten doch bessere Ansatzpunkte für beides als sie in einer Gesellschaft bestehen, die zum größten Teil aus analphabetischen und ökonomisch marginalisierten Menschen besteht. Diese werden in der Regel mit der Sicherung ihrer physischen Lebensgrundlagen mehr als ausgelastet und deshalb kaum in der Lage sein, zum stabilen Träger politischer Umwälzungen zu werden. Das Entstehen und die Stabilisierung politischer Bewegungen – im Unterschied zu *Warlords* und ihren Milizen – setzen bestimmte kulturelle Fertigkeiten voraus (politische Artikulationsfähigkeit, Organisationskompetenz, Zugang zu und Beherrschung des Umgangs mit Massenmedien und modernen Kommunikationsformen), die am ehesten in den Mittelschichten vorhanden sind. Analphabeten am Rande des Existenzminimums schreiben keine politischen Manifeste und können die Vernetzungsmittel des Internets nicht nutzen.

### 5.1.4 Der Grad der Fragmentierung der Gesellschaft

Die Einwirkungsmöglichkeiten von außen hängen darüber hinaus davon ab, ob es sich beim Zielland um eine eher homogene, eine polarisierte oder fragmentierte Gesellschaft handelt. In allen Fällen mögen sich – wenn die anderen Faktoren günstig sind – Ansatzpunkte der Einflussnahme bieten. Aber wie bestimmte Maßnahmen wirken, ob sie nützlich sind, Konflikte zwischen Bevölkerungsgruppen verursachen oder verschärfen, das hängt auch von dieser Frage ab. Zivile oder militärische Intervention in ein Drittland bedeutet immer, dass die externen Interventen selbst zu einem Machtfaktor der dortigen Gesellschaft werden und dass sie die dortigen Machtverhältnisse beeinflussen und verändern. Deshalb werden sie von manchen gesellschaftlichen Gruppen eher als Partner oder Unterstützer, von anderen als Gegner oder Bedrohung wahrgenommen. Dies führt zur Auslösung von gesellschaftlichen Dynamiken, die intendiert oder unintendiert sein können, auf jeden Fall bei der Konzeptionierung von Maßnahmen nicht außer Acht gelassen werden dürfen.

### 5.1.5 Geschlossenheit der politischen und sozialen Eliten

Auch der Grad an Geschlossenheit der politischen und sozialen Eliten eines Landes stellt eine wichtige Determinante für externe Einflussnahme dar. Sind diese Eliten im Hinblick auf die äußere Einmischung und den Umgang mit der innenpolitischen Opposition einig und geschlossen, bieten sich deutlich weniger Ansatzpunkte zu demokratischer Reformpolitik von außen, als wenn diese





Eliten sich über den einzuschlagenden Weg nicht einig sind. Der politische Spielraum der innergesellschaftlichen Reformopposition wie externer Förderer hängt zum großen Teil davon ab, ob sie in Teilen der gesellschaftlichen und politischen Elite (z. B. bei modernisierenden oder exportorientierten Unternehmen) Anknüpfungspunkte finden. Ein geschlossener Block einer reformfeindlichen Machtelite bietet für sie wenig Handlungsspielraum.

### 5.1.6 Grad und Art der Konflikteskalation

Schließlich hängen die Einwirkungsmöglichkeiten und Wirkungsweisen externer Einflussnahme noch davon ab, wie weit gesellschaftliche und politische Konflikte bereits eskaliert sind, ob sie schon die Gewaltschwelle überschritten haben und ob und wie sehr sich bereits eine Eigendynamik der Gewalt entfaltet hat. Dabei kommt es auf den Grad und auf die Art der lokalen Konflikt- und Gewaltdynamiken an. Je gewaltsamer politische Konflikte bereits ausgetragen werden, umso schwieriger ist in der Regel eine externe Politik zur Förderung weitreichender Reformen, weil Aufstände, Bürgerkriege oder systematischer Terrorismus eine eigene politische Logik zur Folge haben, die etwa einer Demokratisierung entgegensteht. Auch wird die Einsatzmöglichkeit ziviler Kräfte in einem gewaltsamen Umfeld wesentlich erschwert, deren Neutralität frag- und wenig glaubwürdig, während ausländische Soldaten verständlicherweise eher als Kriegspartei oder (mit einiger Verzögerung) gar Besatzer wahrgenommen werden können.

## 5.2 Der Staatsapparat des Ziellandes

Zentral für die Einflussmöglichkeiten und Gestaltungschancen innen- wie außenpolitischer Akteure sind Faktoren, die sich auf den Staatsapparat des betroffenen Landes beziehen.<sup>19</sup> Diese liegen vor allem auf den folgenden Ebenen:

### 5.2.1 Reformengagement vs. Reformfeindlichkeit der Regierung

Es liegt auf der Hand, dass sich bei einer Politik der Unterstützung demokratischer, rechtsstaatlicher und partizipativer Reformen weitaus mehr Ansatzpunkte und Erfolgsaussichten bieten, wenn eine solche Politik von der Regierung aktiv betrieben oder zumindest nicht behindert wird. Ist das Gegenteil der Fall, ist externe Reformunterstützung wesentlich erschwert: Grundlegende gesellschaftliche Reformen, die ein Land nicht zugleich destabilisieren sollen, sind unter den besten Rahmenbedingungen schwierig. Wenn sie aber zugleich noch gegen die örtliche Regierung durchgesetzt werden müssen, potenzieren sich die Probleme. Die damalige Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ; heute Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ) formulierte dies vor einigen Jahren so: „Eine gegen ihren [den der örtlichen Regierung; JH] Widerstand erfolgende Förderung von Good Governance verspricht wenig

<sup>19</sup> Zum Hintergrund arabischer Staatensysteme immer noch nützlich ist Ayubi 1995, auch wenn die Frage der Rentenökonomie zu wenig beleuchtet wird.



nachhaltigen Erfolg und steht ohnehin im Widerspruch zum Partnerschaftsprinzip deutscher Entwicklungspolitik“ (Nolting 2005: 7). Dies mag wohl so sein, wirft dann aber umso mehr die Frage nach einer Strategie für eine staatliche Politik externer Demokratieförderung auf.

### 5.2.2 Effektivität des Staatsapparates

Dieser Faktor kann in beide Richtungen wirken: Einmal bietet die Förderung oder das aktive Vorantreiben von Reformen durch eine Regierung zwar gute Ansatzpunkte einer Unterstützung durch externe Akteure, aber falls diese Regierung oder der von ihr geführte Staatsapparat inkompetent, desorganisiert, korrupt oder auf andere Arten von nur geringer Wirksamkeit ist, reduzieren sich diese Chancen beträchtlich. Umgekehrt ist der Widerstand durch einen schwachen und unwirksamen Staatsapparat weniger einschneidend als durch einen wirksamen und effizienten. Anders ausgedrückt: Nicht nur die *Intentionen* einer Regierung sind von Bedeutung (voriger Punkt), sondern auch der *Charakter der Staatlichkeit und die Wirksamkeit* der staatlichen Strukturen. Tatsächlich kann die Schwäche oder ein Mangel an Staatlichkeit (im Extremfall bei *failed states*) für eine politische oder gesellschaftliche Reform ebenso lähmend wirken, wie ein funktionierender, reformfeindlicher Staatsapparat, wenn auch auf andere Weise.

### 5.2.3 Legitimität des Staatsapparates bzw. der Regierung

Die politische Wirkungsmöglichkeit und Wirkungsweise externer Intervention hängt im gegebenen Fall aber nicht allein von der Politik der Regierung/eines Regimes im Zielland und von deren administrativen Fähigkeiten, sondern auch von seiner Legitimität in der eigenen Gesellschaft ab. Ein handlungsfähiger Staatsapparat, der in den Augen der eigenen Bevölkerung gut legitimiert ist, wird von außen nur schwer unter Druck zu setzen sein. Ein unbeliebtes oder ein verhasstes Regime ist demgegenüber in einer schwierigeren Position, da es sich möglicherweise zugleich der Kritik aus der eigenen Gesellschaft wie aus dem Ausland erwehren muss. Allerdings kann eine solche Situation bei einer betroffenen Regierung durchaus zu einer Belagerungsmentalität (und einer Sicht, die interne Opposition sei „von außen gesteuert“) führen, was deren Positionen verhärtet.

### 5.2.4 Stellenwert des Konfliktes und Interessen der Regierung/des Regimes

Bedeutsam ist darüber hinaus die Erkenntnis, dass in unserem Kontext die Gewichtung des jeweiligen Politikkonflikts durch die Zielregierung und die eines westlichen Interventen in der Regel hochgradig asymmetrisch sind. In der Gesamtstruktur der innen- und außenpolitischen Interessen der USA oder Frankreichs beispielsweise mögen die Demokratieförderung in Tunesien oder die Kriege in Afghanistan oder Libyen zwar nicht nebensächlich sein, stehen aber sicher weit hinter vielen anderen außen- wie innenpolitischen Fragen zurück, etwa den transatlantischen Beziehungen, den Exportinteressen, der Wirtschafts- und Finanzpolitik oder einem Wahlkampf, um nur wenige zu





nennen. Selbst regionale Kriege, darauf hat Rupert Smith zu Recht hingewiesen, werden durch die USA oder westeuropäische Länder inzwischen eher „nebenbei“ geführt; sie sollen und dürfen das normale wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben zuhause keinesfalls ernsthaft beeinträchtigen (Smith 2006: 292). Umso stärker gilt diese Erwägung für Politiken unterhalb der Kriegsebene: Einzelne, gezielte Luftangriffe, Wirtschaftssanktionen, etc. Solche Politiken können aus Sicht westlicher Interventen gelegentlich durchaus lästig, schwierig oder problematisch sein (oder meist irgendwann werden), sie stellen aber kaum jemals eine existenzielle Bedrohung eines westlichen Landes oder politischen Systems dar. Genau das Umgekehrte gilt aber häufig für ein betroffenes Land des Nahen und Mittleren Ostens: Die Regime im Iran, Syrien, Bahrain, Jemen, Libyen und anderswo sind nicht allein in einer unerfreulichen und schwierigen Lage, sondern in ihrer Existenz bedroht. Saddam Hussein musste erfahren, dass es nicht nur um seine Macht ging, sondern sogar um sein Leben. Hier muss sich westliche Politik positionieren: Sie stellt die Regime und ihre Herrscher vor eine Situation des Alles-oder-Nichts, um einen wirklichen Neuanfang ins Zentrum der Politik zu rücken (ohne vielleicht über die Mittel zu verfügen, diesen wirklich zustande zu bringen) und dadurch zugleich die Regime vor die Alternative, entweder zu kapitulieren oder bis zum letzten Atemzug zu kämpfen. Oder sie muss den Regimen etwas anbieten, das ihre Interessen berücksichtigt.

### 5.2.5 Die finanzielle Basis des Staates und der Regierung

Eine lokale Regierung kann externem Druck besser widerstehen, wenn sie materiell und insbesondere finanziell gesichert und unabhängig ist. Regime, die ohnehin am Tropf westlicher Wirtschafts- und Entwicklungshilfe hängen, sind – wenn alle anderen Faktoren gleich bleiben – dem Druck westlicher Geberländer viel stärker ausgesetzt als reiche Ölexporteure. Die Unempfindlichkeit einer Regierung gegen externen oder internen Druck wächst offensichtlich mit dem Umfang ihrer finanziellen Mittel, hängt aber auch stark davon ab, aus welchen Quellen diese Mittel stammen und wie sicher diese zukünftig sind. Renteneinnahmen aus dem Energieexport können Regierungen zum Teil vor gesellschaftlichem Druck abschirmen, da ihre beträchtlichen Einnahmen vor allem aus dem Ausland und nicht aus der eigenen Gesellschaft kommen. Man könnte überspitzt formulieren: „No taxation, no representation!“ Das gilt in besonderem Maße für Länder mit geringer Bevölkerungszahl und hohen Ölrenten, also insbesondere die Länder am Südrand des Persischen Golfs (Saudi Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate, etc.). Prinzipiell sollten externe Renteneinnahmen der Ölexporteure die fraglichen Länder stärker von äußerer Einflussnahme abhängig machen. Allerdings ist es angesichts der knapper werdenden Ölressourcen schwer vorstellbar, dass etwa die USA oder Europa sich weigern würden, Öl aus Saudi Arabien zu beziehen, um dort die Frauenrechte zu stärken. Die dann zweifellos dramatisch steigenden Ölpreise würden die Weltwirtschaft und auch die westlichen Länder so stark treffen, dass sich dieser Weg der Einflussnahme verbietet.

### 5.2.6 Grad der Kontrolle über den Sicherheitsapparat

Schließlich hängt die Möglichkeit der Einflussnahme gegenüber reformunwilligen Regimen sehr stark davon ab, in welchem Maße sie sich auf ihre eigenen Sicherheitsapparate verlassen können. Tunesien und Ägypten, und im Gegensinne Bahrain und Syrien, haben demonstriert, dass der Erfolg von noch so breiten Massenmobilisierungen davon abhängt, dass die Machtapparate des Regimes sich entweder spalten, politisch nicht mehr in der Lage sind, gewalt-sam gegen zivile Demonstranten vorzugehen, oder insgesamt auf die Seite der Opposition übergehen. Die Massendemonstrationen führen ja nicht zu einer direkten Übernahme der Macht durch die sie tragenden Kräfte, sondern zu politisch-ideologischem Druck auf die Machtapparate der Regime, die dem entweder politisch standhalten können oder nicht. Der gleiche Mechanismus wirkt natürlich analog bei Druck aus dem Ausland: Ein Regime ist weit leichter in der Lage, externen Druck zurückzuweisen, wenn es sich dadurch sicher im Sattel weiß, dass die gesamten heimischen Sicherheitsapparate geschlossen hinter ihm stehen. Bestehen hier Zweifel oder hat es – neben großen Teilen der Bevölkerung – auch Teile des eigenen Repressionsapparates politisch oder organisatorisch verloren, dann gerät ein Regime möglicherweise in Bedrängnis und muss ernsthaft darüber nachdenken, ob es durch Kompromissangebote einen Teil der Opposition für sich gewinnen kann oder ob dies der erste Schritt zum Machtverlust wäre.

Auf den letzten Seiten haben wir eine Reihe der zentralen Faktoren betrachtet, die die Grenzen und Möglichkeiten externer Einflussnahme – insbesondere zur Demokratieförderung – determinieren und deshalb bei der Entscheidungsfindung, Politikplanung und -implementierung berücksichtigt werden sollten. Dabei konnten nicht alle relevanten Faktoren berücksichtigt werden. Fragen wie nach der jeweiligen politischen Kultur und andere wurden beispielsweise ausgespart. Die folgende Übersicht fasst die zentralen Punkte noch einmal zusammen:





**Tabelle 1 Analysekriterien für die Wirkungsbedingungen externer Einflussnahme**

<i>im Zielland</i>		<i>im Akteursland</i>
<i>Gesellschaftliche Bedingungen</i>	<i>Staatliche Bedingungen</i>	<i>Strategie, Instrumente, Rahmenbedingungen</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sozioökonomische Situation und ihre politisch-psychologischen Folgen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformengagement vs. Reformfeindlichkeit der Regierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klarheit und Realismus der Zielhierarchie</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grad und Organisationsniveau des internen Reformdrucks</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektivität des Staatsapparates</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Angemessenheit und Wirksamkeit der Strategie und Ziel-Mittel-Relation</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sozialstruktur und Zivilgesellschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimität des Staatsapparates und der Regierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verfügbarkeit der erforderlichen Instrumentarien</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grad der Fragmentierung, Polarisierung oder Homogenität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stellenwert des Konfliktes und Interessen der Regierung/des Regimes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innenpolitische und bündnispolitische Konstellationen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschlossenheit der politischen und ökonomischen Eliten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzielle Stärke, Einkommensquelle und Unabhängigkeit des Staates und der Regierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grad des finanziellen, personellen und politischen Engagements</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grad und Art der innergesellschaftlichen Konflikt- bzw. ggf. Gewalteskalation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grad der Kontrolle über die Sicherheitsapparate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschlossenheit und Koordinierung der westlichen/internationalen Akteure</li> </ul>

## 6. Grenzen externer Reformförderung

Die Verfolgung außenpolitischer *Interessen zur Förderung oder Durchsetzung umgrenzter und konkreter Ziele auf der intergouvernementalen Ebene* stellt weder konzeptionell noch in Bezug auf die Instrumente eine grundlegende Herausforderung dar. Politisch-diplomatisch, sicherheits- und entwicklungspolitisch verfügt die Außenpolitik über reichhaltige Erfahrungen und ein bewährtes Instrumentarium. Zweifellos wird es von Fall zu Fall immer Bedarf an einer Wirkungssteigerung geben, etwa durch bessere Abstimmung und Koordination der verschiedenen Ministerien und anderen Akteure, durch angemessenere personelle und materielle Mittelausstattung, durch Feintuning und Effektivierung der bestehenden Abläufe und Verfahren und ähnliches. Insgesamt aber liegen Probleme hier eher auf der pragmatischen Ebene, nämlich der möglichst

sinnvollen Anwendung eines an sich ausreichenden und wirksamen Instrumentariums.

Grundlegend anders sieht es allerdings aus, wenn die politischen Ziele über die intergouvernementale Kooperation hinausgehen und auf die Reform oder weitreichende Umgestaltung der Gesellschaft und politischen Systeme in Drittländern gerichtet sind. Hier bestehen grundlegende konzeptionelle und instrumentelle Defizite. Darüber hinaus ist oft nicht geklärt, ob die proklamierten Ziele überhaupt von außen realistisch und erreichbar sind.

Fassen wir die Probleme westlicher Außenpolitik gegenüber der Region des Nahen und Mittleren Ostens auf der strategischen Ebene noch einmal zusammen:

Das erste Problem besteht in der Formulierung einer realistischen politischen Strategie. Dies liegt vor allem an der schwierigen Vereinbarkeit und oft Widersprüchlichkeit der ökonomischen, sicherheitspolitischen und Stabilitätsinteressen untereinander und mit den wertebasierten Zielen. Zwar sind Demokratie- und Menschenrechtsförderung prinzipiell besser mit den westlichen Politikdiskursen und Selbstperzeption vereinbar als die Unterstützung repressiver Diktatoren, aber wenn eine Demokratisierung nahöstlicher Länder die regionale Stabilität, die sichere oder erschwingliche Energieversorgung, den westlichen Einfluss, die sicherheitspolitische Dominanz, die Eindämmung von Massenvernichtungswaffen und andere harte Interessen gefährden könnte, verliert sie schnell an Attraktivität und wird auf rhetorische Formeln reduziert, die mit symbolischen Maßnahmen angereichert werden können. In solchen Fällen ist die geringe Wirksamkeit der demokratie- und reformfördernden Politikinstrumente offensichtlich kein Problem, sondern tolerabel oder gar nützlich. Darüber hinaus wird die Formulierung wie Implementierung einer geschlossenen außenpolitischen Strategie gegenüber den Ländern der Region dadurch erschwert, dass innen- wie bündnispolitische Erwägungen häufig eine wichtige oder gar entscheidende Rolle spielen, die mit sinnvollen außenpolitischen Zielen oft kollidieren. Dazu kommt das Problem, dass häufig allgemeine und erstrebenswerte Ziele formuliert werden, ohne dass die Chance ihrer Realisierung im Zielland ernsthaft durchdacht geschweige denn gesichert wäre. Beispiele sind die Demokratisierung oder die Gleichstellung der Frauen in Afghanistan. Dies mag innenpolitisch – etwa zur Legitimierung einer breiter oder anders intendierten Politik – nützlich sein, führt außenpolitisch aber leicht in eine unhaltbare Position. Die Formulierung wohlklingender Wünsche und Hoffnungen ist kein Ersatz für klare und erreichbare Politikziele und sollte nicht mit ihnen verwechselt werden. Ohne realistische und streng definierte Politikziele ist die Entwicklung einer wirksamen Strategie nicht möglich, ohne eine solche wiederum wird Außenpolitik orientierungs- und hilflos. Darauf wurde zu Beginn des Papiers hingewiesen.

Zweitens bedarf eine Außenpolitik der strukturellen Reform in Drittländern bestimmter Voraussetzungen im Zielland, um wirksam werden zu können. Ambitionierte Programme der Umgestaltung einer fremden Gesellschaft und ihres politischen Systems haben nur Erfolgsaussichten, wenn sich im jeweiligen Land die Regierung und/oder starke gesellschaftliche Sektoren aktiv dafür engagieren. Die frühere GTZ drückte das 2005 in einem Diskussionspapier so aus: „In der Kooperation mit Regierungen gilt es, reformorientierte Strömungen als





Partner zu identifizieren und *im Rahmen der staatlichen Reformbereitschaft* attraktive Angebote zu formulieren“ (Nolting 2005: 7; Hervorhebung JH).

Wenn dies möglich ist, also eine zu Reformen entschlossene Regierung besteht (oder Demokratie eine andere starke soziale Basis in der Gesellschaft hat), kann Unterstützung von außen einen wichtigen und wirksamen Beitrag leisten. Wo diese Voraussetzung fehlt, ist die Erfolgchance gering. Dies sollte bei der Formulierung politischer Ziele wesentlich mit berücksichtigt werden. Diese politische Voraussetzung einer tragfähigen politischen Basis im Zielland kann auch kaum jemals von außen hergestellt werden. Dies war der Gegenstand des vorigen Kapitels.

Um eine Regierung von außen zu einer grundlegenden Demokratisierung, der Beachtung der Menschenrechte oder zu Rechtsstaatlichkeit zu bewegen, stehen prinzipiell zwei Wege zur Verfügung: Die Belohnung eines entsprechenden reformorientierten Verhaltens durch Gewährung politischer, materieller oder militärischer Vergünstigungen, möglicherweise verbunden mit Beratungsleistungen und der Stärkung ihrer administrativen Kompetenz und Kapazität (*Capacity Building*), oder die Schaffung von politischen, militärischen oder materiellen Kosten (also eine Bestrafung) bei einer Reformverweigerung oder ungenügenden Reformanstrengungen. Auch die gleichzeitige Anwendung von Belohnung und Bestrafung (*carrot and stick*) ist denkbar. Oben wurde darauf hingewiesen, dass für die Kosten-Nutzen-Kalkulation der Zielregierung häufig die innergesellschaftlichen Auswirkungen der externen Belohnungs- und Bestrafungsmaßnahmen entscheidend sein können, weshalb die internen Bedingungen im Zielland eine strategische Bedeutung für externe Reformpolitik erhalten.

Allerdings: Sobald eine fremde Regierung die verlangten grundlegenden Reformen verweigert, entfällt die Möglichkeit der Belohnung und die Politikoptionen reduzieren sich auf die Schaffung *negativer* Anreize, also Sanktionen und Strafmaßnahmen. Diese werden für die betroffene Regierung sicher unerfreulich sein, da sie politische oder materielle Nachteile erleidet. Dieser Tatbestand führt allerdings nicht automatisch zur erwünschten Verhaltensänderung (grundlegende Reformen), weil die betroffene Regierung – soweit sie als zweckrationaler Akteur agiert – diese Nachteile gegen jene abwägen wird, die ihr bei Befolgung der externen Forderungen entstehen. Dies kann vom Prestigeverlust über eine graduelle innenpolitische Schwächung bis zum völligen Machtverlust reichen. Mischen sich in diese zweckrationale Nachteilsabwägung zusätzlich psychologische oder ideologische Faktoren, muss dies in den Interessensabgleich einbezogen werden, ändert aber nichts am Grundproblem. Dabei liegt auf der Hand, dass die Wahrnehmung eigener Nachteile bei einer Reform umso größer sein wird, je durchgreifender sie verlangt wird. Begrenzte oder eher symbolische Reformen werden geringere politische Kosten verursachen als beispielsweise eine grundlegende Demokratisierung. Eine ohne Rücksicht auf die Gesetze oder die Bevölkerung handelnde Regierung wird bei einer durchgreifenden demokratischen Reform zumindest den eigenen Handlungsspielraum verlieren, da sie danach an rechtsstaatliche Regeln gebunden und der Bevölkerung bei Wahlen rechenschaftspflichtig wäre. Noch wahrscheinlicher wäre aber die Gefahr, die politische Macht völlig zu verlieren. Der syrische Präsident Assad oder die früheren tunesischen und ägyptischen Präsidenten

dürften kaum Hoffnungen gehegt haben oder hegen, bei freien und fairen Wahlen wiedergewählt zu werden. Damit bleibt solchen Herrschern kaum eine andere Wahl, als den durch externen Druck oder Sanktionen angerichteten Schaden gegen den des eigenen Machtverlustes abzuwägen.

Da viele der diktatorischen Herrscher der Region – und vermutlich auch darüber hinaus – weit stärker an ihrem Eigeninteresse und dem ihres direkten Umfeldes interessiert sind als an denen der eigenen Gesellschaft, entscheiden sie sich in aller Regel dafür, die Sanktionen als Preis des Machterhalts in Kauf zu nehmen. Eng begrenzte oder symbolische Reformmaßnahmen oder Versprechungen ändern daran nichts. Falls in einer solchen Situation ein Sturz der Regierung durch innenpolitischen Druck nicht schnell gelingt – und das liegt nicht im Ermessen externer Akteure, falls sie nicht den höchst riskanten und in der Regel illegalen Weg eines militärischen *Regime Change* wählen – dann werden die verhängten Sanktionen und Strafmaßnahmen ihr Reformziel nicht erreichen, sondern nur zur Verhärtung des politischen Klimas im Zielland führen und eventuell ein Klima der Instabilität fördern. Genau dies liegt aber nicht in der Absicht der Strafmaßnahmen.

Eine andere Situation ergibt sich, wenn pro-westliche oder vom Westen abhängige Regime eine prinzipielle Reformbereitschaft signalisieren, also nicht mit einer grundsätzlichen Zurückweisung externer Reformvorschläge oder -verlangen reagieren, die Reformen aber trotzdem unterlassen oder hintertreiben. Klassische Beispiele dieses Problemtyps sind El Salvador in den 1980er Jahren und Afghanistan unter Präsident Karzai. Hierbei handelt es sich um Extremfälle, in denen westliche Länder eine bedrängte und als pro-westlich betrachtete Regierung massiv unterstützten oder unterstützen und zugleich auf grundlegende demokratische und rechtsstaatliche Reformen drängen. In milderer Form galt und gilt dies aber auch für eine größere Zahl anderer Länder, etwa für Ägypten unter Präsident Mubarak. Hier sollte man eigentlich einen deutlich erhöhten Einfluss und Gestaltungsspielraum externer, westlicher Regierungen unterstellen dürfen, da solche Länder in teilweise beträchtlichem Maße – bis zur prinzipiell völligen Abhängigkeit – finanziell, personell, militärisch und politisch unterstützt werden. Was wäre beispielsweise Präsident Karzai ohne amerikanische und europäische Gelder und Soldaten?

Allerdings sieht sich westliche Außenpolitik vor einem Dilemma: Wenn ein Land im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik nur von nachgeordneter Bedeutung ist, wird sich das eigene Engagement in Grenzen halten und damit auch der potentielle Einfluss auf eine innere Umgestaltung. Nimmt ein Zielland aber aufgrund der politischen Rahmenbedingungen (etwa früher im Kalten Krieg, seit 2001 im Kampf gegen den internationalen Terrorismus oder weil es für die Energieversorgung wichtig ist) eine Schlüsselstellung für westliche Politik ein, dann kommt es leicht zu einer Situation *wechselseitiger* Abhängigkeit. El Salvador in den 1980er Jahren und Afghanistan waren bzw. sind zweifellos vollkommen von US-amerikanischer bzw. westlicher Unterstützung abhängig. Ohne finanzielle und militärische Hilfe wären solche Regierungen selten überlebensfähig. Allerdings lässt sich diese fast völlige Abhängigkeit kaum wirksam nutzen, um die erstrebten demokratischen Reformen durch Druck oder Erpressung von außen durchzusetzen: Solange die externen Regierungen ein Land als das entscheidende Bollwerk im Kampf gegen den Kom-





munismus (die Regierung Präsident Reagans in Bezug auf El Salvador) oder als zentral im Kampf gegen den internationalen Terrorismus betrachten (Afghanistan seit 2001; in etwas geringerem Maße auch Pakistan), reduziert sich das Druckpotential entscheidend. Zwar haben Washington und seine Verbündeten die Länder massiv zu einschneidenden Reformen in den Bereichen Menschenrechte, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung gedrängt, weil man dies im Rahmen der jeweiligen Aufstandsbekämpfung für notwendig hielt. Als aber beide Regierungen – und im ersten Fall insbesondere die salvadorianischen Streitkräfte – ein verbales Entgegenkommen mit entschlossenem passiven Widerstand verbanden und sich zentralen Reformen entzogen, erwiesen sich die Druck- und Einflussmöglichkeiten als erstaunlich gering.

Diese Erfahrung mussten die USA und ihre Verbündeten auch anderswo machen. Solange die Alternative zum salvadorianischen Regime im Sieg der linken Guerilla bestand, die man als sowjetische Stellvertreter betrachtete, mussten Drohungen, die Unterstützung der Regierung zu beenden, wirkungslos weil unglaubwürdig bleiben. Und solange ein Ende der Hilfe an das korrupte Regime des afghanischen Präsidenten Karzai zu einer neuen Machtübernahme der Taliban führen dürfte, bleibt die Drohung mit einem Abbruch der Unterstützung unglaubwürdig, unter der Voraussetzung, dass ein Sieg der Taliban als entscheidende Niederlage im Kampf gegen den islamisch inspirierten Terrorismus betrachtet wird. Trotz aller faktischen Abhängigkeit solcher Regime von westlicher Wirtschafts-, Entwicklungs- und Militärhilfe ist diese ein höchst ungenügendes Mittel, dringliche und erforderliche Reformen von außen durchzusetzen. Entsprechende Drohungen sind als Bluff zu leicht erkennbar.

Der Hintergrund dieses Problems besteht darin, dass externer Reformdruck häufig – wenn er überhaupt ernsthaft und nicht nur rhetorisch erfolgt – einen taktischen, instrumentellen und keinen strategischen Charakter trägt. Westliche Länder drängen in El Salvador und dringen in Afghanistan auf durchgreifende politische Reformen, weil sie diese für einen Sieg über die Aufständischen für instrumentell erforderlich halten, nicht weil diese ihr eigentliches strategisches Ziel wären. Das grundlegende Ziel bestand und besteht im Zurückdrängen oder der Niederschlagung der Insurgenz; Reformen sind nur Mittel, diesem Ziel näherzukommen. Wenn nun, was nicht selten ist, das Ziel und die Mittel in einen Widerspruch geraten, werden letztere abgeschwächt, zurückgenommen oder nur noch rhetorisch aufrechterhalten. Die Stabilisierung einer schlechten, aber befreundeten Regierung erscheint erstrebenswerter als die Machtübernahme durch politische Gegner. Wenn es der reformunwilligen oder -unfähigen Regierung des befreundeten Landes also gelingt, sich als die einzige realistische Alternative zum Sieg der strategischen Gegner („kommunistische“ oder islamistische Aufständische) darzustellen, wird westliche Außenpolitik sich in aller Regel für diese entscheiden. Das weiß auch die betroffene Regierung und damit schwindet die Glaubwürdigkeit einer Androhung, den Verzicht oder die Sabotage von Reformen mit dem Entzug der Unterstützung zu bestrafen.



## 7. Schlussfolgerungen

Einige der oben skizzierten strukturellen Probleme sind pragmatischen Lösungen gegenüber kaum zugänglich. Sie erfordern eher ein Umsteuern bei der Strategieentwicklung. Andere können vielleicht nicht gelöst werden, ließen sich aber doch durch das Schließen instrumenteller Lücken und Verbesserungen in der Politikimplementierung in ihrer Bedeutung reduzieren.

1. Zuerst einmal sollte westliche Strategieformulierung darauf verzichten, sich unerreichbare Ziele zu setzen. Wenn man die durchgreifende Reform dritter Länder (Demokratisierung, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Frauenrechte, etc.) zu Kernzielen erklären möchte, muss man auch angeben können, auf welche starken und organisierten gesellschaftlichen und politischen Kräfte im Zielland man sich dabei stützen kann.<sup>20</sup> Ohne diese Voraussetzung handelt es sich nicht um realistische Ziele, sondern um Wunschdenken. Man kann demokratische Tendenzen und Kräfte von außen *unterstützen*, aber weder schaffen noch ersetzen. Es muss auch unmissverständlich geklärt werden, ob die erstrebten Reformen Ziele oder Mittel der eigenen Politik sind.
2. Die Politik sollte in der Lage sein, einen realistischen und funktionierenden Wirkungsmechanismus angeben zu können, der die weitreichenden Ziele auch tatsächlich erreichen kann – und zwar nicht abstrakt, sondern auf das konkrete Land in seiner spezifischen Situation bezogen. Allgemeine Hinweise, dass Armutsbekämpfung oder Zivilgesellschaftsförderung zur Bekämpfung des Terrorismus oder dass ein Einsatz der Bundeswehr zu Frieden und Sicherheit beitragen sollen, sind unzureichend. Es kommt gerade darauf an zu spezifizieren, wie, auf welche Art und durch welche konkreten Maßnahmen das zu erreichen wäre, und was genau man unter „Demokratie“ oder „Frieden und Sicherheit“ operativ verstehen möchte.
3. Ohne das Vorliegen beider Voraussetzungen sollten Beschlüsse über größere Interventionsmaßnahmen ziviler und insbesondere militärischer Art unterbleiben, da sie mit hoher Wahrscheinlichkeit erfolglos bleiben werden. Auch auf das Bereitstellen größerer Finanzmittel sollte dann verzichtet werden, weil Ressourcen zwar wichtige Erfolgsbedingungen darstellen können, aber nur, wenn sie im Rahmen sinnvoller und wirkungsvoller Maßnahmen und einer realistischen Strategie eingesetzt werden. Sonst versickern sie durch Mitnahmeeffekte. Außerdem fehlen die Ressourcen dann in Fällen, in denen umfangreiche Mittel tatsächlich wirksam und dringend nötig sind. Politik- und Strategieentwicklung sollte stärker die Grenzen ihrer Möglichkeiten mitreflektieren und ggf. den Mut aufbringen, sich aussichtslosen oder unsinnigen Einsätzen zu verweigern. Im Falle des Irak-Krieges 2003 und der Bombardierung Libyens sind die jeweiligen Bundesregierungen einen solchen Weg gegangen. Allerdings sollte die Bundesregierung ihn in solchen Fällen politisch besser vorbereiten

---

<sup>20</sup> In Bezug auf Afghanistan siehe bereits Hippler 2001: 6.





und offensiver und nachvollziehbar öffentlich begründen (siehe dazu den nächsten Punkt). Eine „Kultur der Zurückhaltung“ bietet sich eben nicht nur aufgrund der historischen Erfahrung der Mittelmacht Deutschland an, sondern wird oft ein Gebot der pragmatischen Klugheit sein.

4. Die Formulierung der Ziele und Strategien muss vom angestrebten Endzustand her gedacht werden und darf nicht vom Erreichen taktischer Zwischenziele bestimmt werden. Ein „erfolgreicher“ Sturz der Taliban, Saddam Husseins oder nun Muammar Ghaddafis mag einen taktischen Triumph externer Interventen darstellen („*mission accomplished*“), kann aber immer noch zum strategischen Scheitern führen, wenn die Politik anschließend orientierungslos oder halbherzig bleibt. Ein aktuelles Papier aus dem *US Army War College* stellt trocken fest: „Many revolutions start out well and end badly“ (Terrill 2011). Wenn ein wichtiges Land nach dem Sturz seiner Diktatur in Chaos oder Bürgerkrieg zu versinken droht oder tatsächlich jahrelang darin versinkt, dann war dies vermutlich kaum der Endzustand, den sich die externen Akteure für dieses Land vorgestellt hatten. Auch deshalb ist die modische Kritik an der Bundesregierung, wonach der Sturz Gaddafis beweise, dass man sich an den NATO-Bombardierungen (aktiver, also nicht nur bei der Zielauswahl) hätte beteiligen sollen,<sup>21</sup> höchst voreilig. Die Luftangriffe waren ja nicht deshalb fragwürdig, weil sie technisch nicht hätten funktionieren können, sondern weil völlig unklar war und bleibt, was jenseits politischer Phrasen das langfristige Ziel, der angestrebte Endzustand, des Einsatzes sein soll (also jenseits des Sturzes der Diktatur, der im Übrigen durch die UNO-Resolution nicht mandatiert war) und wie man eine friedliche und demokratische Entwicklung in Libyen erreichen möchte, falls die verschiedenen Akteure in dem fragmentierten Land nach der Befreiung von der Diktatur um ihren Anteil an Macht und Beute kämpfen.
5. Der öffentliche Diskurs über entsprechende außen- und sicherheitspolitische Maßnahmen sollte ehrlicher und transparenter geführt werden. Die politische Führung sollte sich rhetorischem Overkill und der Formulierung wohlklingender, aber hohler und vager Zielformulierungen enthalten. Nicht jeder Militäreinsatz und nicht jede politische Intervention muss der Durchsetzung sämtlicher westlicher Werte oder der Rettung des Abendlandes dienen. Eine Emotionalisierung der außenpolitischen Debatten und die Schaffung unrealistischer Erwartungshaltungen sind in der Regel schädlich und sollten unterbleiben. Auch sollten die tatsächlichen Entscheidungsgründe (z. B. ggf. bündnispolitische) stärker betont werden als „moralische“ Verkaufsargumente, um eine ernsthafte Politikdebatte zu ermöglichen. Wichtige außenpolitische Entscheidungen sollten in einer demokratischen Gesellschaft seriös öffentlich begründet und diskutiert werden; nicht allein aus demokratietheoretischen Gründen und weil es

---

<sup>21</sup> Ein Beispiel für diese Form der Kritik ist der Artikel von Roland Nelles „Rebellen in Tripolis – Sarkozys Triumph, Merkels Blamage“ am 22. August 2011 auf Spiegel Online. Siehe: [www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,781671,00.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,781671,00.html) (05. Oktober 2011).

Fehler vermeiden hilft, sondern auch, weil die Gesellschaft sie sonst bei Schwierigkeiten kaum mittragen wird und sie so geschwächt werden.

6. Die öffentliche Debatte sollte stärker auf die Ziele und vor allem die Strategie, weniger auf die Mittel fokussiert werden. Aber auch die Einsatzentscheidungen sollten aufgrund einer sinnvollen Strategie, nicht instrumentenorientiert getroffen werden. Die Debatte, ob militärische Truppen eingesetzt werden sollen oder nicht, ist so lange unsinnig, wie nicht ernsthaft geklärt ist, zu welchem präzisen Zweck dies geschehen soll, worin genau die Aufgaben der Truppen bestehen und wie diese erfüllt werden sollen. In Deutschland wurde und wird sehr leidenschaftlich über die Frage „Bundeswehreinsatz – ja oder nein“ diskutiert, über die Strategie und ihre Alternativen kaum oder nur rituell. Solange über eine wirkungsvolle Gesamtstrategie nicht entschieden ist, sollte auf Beschlüsse einer Anwendung bestimmter Mittel – insbesondere militärischer Art – verzichtet werden (Hippler 2007: 110-121).
7. Inzwischen hat sich gezeigt, dass der Einsatz militärischer und entwicklungspolitischer Instrumente selten strategisch *entscheidend* ist, sondern beides sowohl präkonfliktiv als auch in Konfliktsituationen nur flankierend wirkt. Ähnliches gilt für die Diplomatie. Diese drei Hebel der Außenpolitik sind wichtig, aber für die Reform oder Umgestaltung fremder Gesellschaften und politischer Systeme völlig unzureichend. Die Fragen von *Governance* und der nach legitimier, wirksamer Staatlichkeit gehören ins Zentrum. Entwicklungspolitische und sicherheitspolitische Instrumente können sie ggf. ergänzen, aber nicht ersetzen. Die Bundesregierung, außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Organisationen und die Wissenschaft sollten grundlegend und systematisch über die Schaffung zusätzlicher Instrumentarien nachdenken, die die Reform von *Governance* im Allgemeinen (staatlich, parastaatlich und gesellschaftlich) zum Kern ihrer Aufgaben haben. Die oft eher technisch denn politisch ausgerichteten Instrumente zu *Capacity Building* und zur Förderung von *Good Governance* können in diesem Rahmen wichtige Beiträge leisten, sind aber nicht genug. Die identifizierten instrumentellen Lücken sollten baldmöglichst geschlossen werden. Das offensichtliche Problem besteht darin, dass es hierbei nicht primär um die Stärkung der technischen Effizienz von Staatlichkeit und um *Capacity Building* geht, sondern um deren Schaffung im Rahmen *legitimer* Staatlichkeit. Hierbei handelt es sich aber nicht um ein technisches, sondern ein politisches und psychologisches Problem im Ziel-land.
8. Falls es zu – in der Regel nicht zu empfehlenden – zivil-militärischen Stabilisierungs- oder Kriegseinsätzen kommt, etwa im Rahmen von *Counterinsurgency*, sollte eine zivile Führung solcher Einsätze sichergestellt werden. Aufgrund der hohen symbolischen Bedeutung, besonderen Sichtbarkeit, des hohen personellen und materiellen Einsatzes militärischer Einsätze und der häufigen vergleichweisen Schwäche der zivilen Komponenten besteht die Gefahr, dass das Militär zum dominierenden Faktor wird. Dies mag politisch nicht gewollt sein, aber sein hohes politisches und materielles Gewicht und die oft konzeptionelle Schwäche der politischen Führung drängen das Militär leicht in eine faktische Führungsrolle, ohne





dass es zur politischen Gesamtleitung zivil-militärischer Operationen geeignet wäre. Es muss politisch und organisatorisch sichergestellt werden, dass der Einsatz des Militärs tatsächlich in einer instrumentellen Rolle verbleibt.

9. Wenn die Gesellschaften der Zielländer ins Zentrum der Aufmerksamkeit gehören, sollte die *Public Diplomacy* – also die Kommunikation mit den Gesellschaften und nicht nur deren Regierungen – stärker betont werden. Neben der Stärkung der bereits bestehenden Instrumentarien (etwa im Rahmen der Auswärtigen Kulturpolitik) sollten die regionalen Medien offensiver genutzt werden. Beispielsweise wäre es sinnvoll, dass zumindest jede Woche ein wichtiger deutscher Politiker oder eine Politikerin in einer der regionalen arabischen TV-Stationen (vor allem *Al Jazeera* und *Al Arabiya*) die eigene Politik kommuniziert; allerdings muss dies in glaubwürdiger Form und an das regionale Publikum angepasst erfolgen. Dass eine hohe Medienpräsenz in der arabischen – bzw. muslimisch geprägten – Welt möglich ist, haben US-Politiker gezeigt; allerdings fehlt es deren Auftritten nicht selten an Glaubwürdigkeit in der Region.
10. Die Kooperation mit sinnvollen Sektoren der Zivilgesellschaft (einschließlich Berufsverbänden, Medien, etc.) sollte deutlich ausgeweitet werden, wobei sie in der Regel über die deutsche und europäische Zivilgesellschaft, Medienvertreter, Universitäten und Berufsverbände betrieben werden sollte – wenn auch mit Unterstützung der Bundesregierung, aber durchaus auch durch Bundesländer und Gemeinden. Dabei sollte das Kriterium einer Zusammenarbeit nicht in einer pro-westlichen oder säkularen Ausrichtung liegen, sondern in möglichen Beiträgen zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten, Transparenz, Demokratie und anderen konkreten Zielen. Weder islamische noch traditionelle Strömungen (etwa tribale Strukturen) sollten prinzipiell ausgespart werden, wenn sie Beiträge in diesen Bereichen leisten oder leisten möchten. Umgekehrt sollte die Zusammenarbeit mit kriminellen Akteuren und Netzwerken (kriminelle Warlords, etc.) minimiert werden.
11. Rüstungsexporte und Ausbildungshilfe gehören prinzipiell zum außenpolitischen Instrumentarium. Allerdings sollte die Bundesregierung die restriktiven Regeln ernster nehmen und insbesondere sicherstellen, dass Rüstungsexporte nicht die eigene Politik konterkarieren oder sie unglaubwürdig werden lassen (Panzergeschäft mit Saudi Arabien, insgesamt Waffenlieferungen an Diktaturen).
12. Die Außenpolitik gegenüber dem Nahen und Mittleren Osten sollte das entwicklungspolitische Prinzip „do no harm“ übernehmen. Bei Überlegungen zur Leistung positiver und gestaltender Politikbeiträge sollte sichergestellt werden, in den betroffenen Gesellschaften keinen Schaden anzurichten. So wäre stärker zu beachten, Diktatoren und repressive Regime in der Region nicht zu fördern, zu stärken und zu stabilisieren und parallel oder nachher ein Demokratiedefizit zu beklagen und eine destabilisierende Politik des *Regime Change* zu betreiben. Regime wie das Saddam Husseins zuerst aufrüsten zu helfen, um es anschließend gewaltsam zu entwapfen, untergräbt die Glaubwürdigkeit und Wirkungsmöglichkeiten westlicher Politik. Schadensvermeidung in der Politik gegenüber der Region sollte

eindeutigen Vorrang vor ihrer externen Umgestaltung haben. Auch wenn es weder die Aufgabe der Bundesregierung noch möglich sein mag, offensiv die Länder der Region zu demokratisieren, so sollte es doch hohen Stellenwert einnehmen, repressive, autoritäre oder diktatorische Tendenzen nicht zu fördern.

13. Es wäre wünschenswert, wichtige zivile, militärische und zivil-militärische Einsätze regelmäßig durch externe Fachleute zu evaluieren. Dabei darf es nicht nur um die technische Effizienz, organisatorische Abwicklung und die Kostenwirksamkeit gehen, sondern die Wirkungsanalyse – gemessen an den öffentlich erklärten Einsatz- und Maßnahmenzielen – wäre ins Zentrum zu rücken.<sup>22</sup> Es ist nicht einsehbar, dass etwa in der Entwicklungspolitik routinemäßig Projekte und Sektoren evaluiert werden, dies in anderen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik und vor allem in Bezug auf zivil-militärische Gesamteinsätze hingegen nicht erfolgt. Wenn der Bau von Latrinen in einem außenpolitisch mäßig relevanten Land im Rahmen der EZ selbstverständlich durch externe Gutachter evaluiert werden muss, sollte dies erst Recht in Bezug auf teure, riskante und komplexe zivil-militärische Einsätze wie in Afghanistan gelten. Unabhängige Erfolgsevaluierung ist ein entscheidendes Element institutionellen Lernens, das Fehler zu wiederholen vermeiden hilft.



---

<sup>22</sup> Vergleiche die anregende Diskussion in der Zeitschrift für Internationale Beziehungen: Rudolf 2007: 319-330; als Repliken: Maull 2008: 113-123; und Widmer 2008: 125-137.



## 8. Bibliographie

- Arbeitsstelle des Vorderen Orients (Hg.) 2011: Proteste, Revolutionen, Transformationen – Die Arabische Welt im Umbruch, Working Paper No. 1, Juli 2011, Berlin: Center for Middle Eastern and North African Politics.
- Ayubi, Nazih N. 1995: Over-stating the Arab State – Politics and Society in the Middle East, London/New York: Palgrave.
- Basedau, Matthias/Portela, Clara/von Soest, Christian von 2010: Peitsche statt Zuckerbrot: Sind Sanktionen wirkungslos?, GIGA Focus Global Nummer 11, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA).
- Blackwill, Robert D. 2011: Plan B in Afghanistan – Why a De Facto Partition Is the Least Bad Option, in: *Foreign Affairs*, 90 (1), 42-50.
- Bosold, David/Achrainer, Christian 2010: Die normativen Grundlagen deutscher Außenpolitik, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hg.): *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 445-467.
- Brom, Shlomo 2006: A Hamas Government: Isolate or Engage?, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Briefing.
- Brzoska, Michael 2007: Rüstungsexportpolitik, in: Siegmund Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 650-659.
- Bundesministerium der Verteidigung 2006: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin: BMVg.
- Chickering, A. Lawrence 2010: Civil Society and Counterinsurgency, in: *Small Wars Journal*.  
<http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/civil-society-and-counterinsurgency> (29.09.2011).
- Chickering, A. Lawrence/Haley, P. Edward 2007: Strong Society, Weak State – The social dimension of state-building, in: *Policy Review*, Nr. 143.
- Chickering, A. Lawrence/Coleman, Isobel/Haley, P. Edward/Vargas-Baron, Emily 2006: *Strategic Foreign Assistance: Civil Society in International Security*, Stanford: Hoover Institution Press.
- Clinton, Hillary Rodham 2010: Leading Through Civilian Power – Redefining American Diplomacy and Development, in: *Foreign Affairs*, 89 (6), 13-24.
- Council of the European Union 2005: Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy (Document 15114/05, 02.12.2005), Brüssel: Council of the European Union.
- Gause III, F. Gregory 2011: Why Middle East Studies Missed the Arab Spring – The Myth of Authoritarian Stability, in: *Foreign Affairs*, 90 (4), 81-90.



- Glenn, John L. 2011: Die Umsetzung von smart power in Zeiten der ökonomischen Krise, Washington, D.C.: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Haass, Richard N. 1998: Economic Sanctions and American Diplomacy, New York: Council on Foreign Relations.
- Hanrath, Jan 2008: Zivilgesellschaftsförderung der Europäischen Union im Nahen Osten – Euro-mediterrane Partnerschaft und Stärkung demokratischer Strukturen, Schriftenreihe des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen, Band 16, Marburg: Tectum-Verlag.
- Hanrath, Jan 2011: Umbrüche im Nahen Osten – Hintergründe und Handlungsoptionen für westliche Politik und Zivilgesellschaft, INEF Policy Brief 09, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF).
- Heydemann, Steven/Leenders, Reinoud 2011: Resilient Authoritarianism in the Middle East – Lessons from Syria and Iran & Implications for Democracy Promotion, Policy Paper 2, Amsterdam: Knowledge Programme Civil Society in West Asia.
- Hippler, Jochen 2001: Die Konzeptionslosigkeit wird sich langfristig rächen – Für stabile Strukturen in Afghanistan nach einem Sturz der Taliban fehlen verlässliche Akteure, in: Frankfurter Rundschau, 22. Oktober: 6.
- Hippler, Jochen 2004a: Gewaltkonflikte, Konfliktprävention und Nationenbildung – Hintergründe eines politischen Konzepts, in: Jochen Hippler (Hg.): Nation-Building – ein sinnvolles Instrument der Konfliktbearbeitung?, Reihe Eine Welt der Stiftung für Entwicklung und Frieden, Bonn: Dietz Verlag, 14-30.
- Hippler, Jochen 2004b: Nationalstaaten aus der Retorte? – Nation-Building zwischen militärischer Intervention, Krisenprävention und Entwicklungspolitik, in: Jochen Hippler (Hg.): Nation-Building – ein sinnvolles Instrument der Konfliktbearbeitung?, Reihe Eine Welt der Stiftung für Entwicklung und Frieden, Bonn: Dietz Verlag, 245-270.
- Hippler, Jochen 2006: Counterinsurgency and Political Control – US Military Strategies Regarding Regional Conflict, INEF-Report 81, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF).
- Hippler, Jochen 2007: Bedingungen, Kriterien und Grenzen militärischer Interventionen, in: Bruno Schoch/Andreas Heinemann-Grüder/Jochen Hippler/Markus Weingardt/Reinhard Mutz (Hg.): Friedensgutachten 2007, Münster: LIT Verlag, 110-121.
- Hippler, Jochen 2008a: Afghanistan: Kurskorrektur oder Rückzug? – Die politischen Folgen aus der Gewalteskalation, SEF Policy Paper 29, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF).
- Hippler, Jochen 2008b: Das gefährlichste Land der Welt? – Pakistan zwischen Militärherrschaft, Extremismus und Demokratie, Köln: Verlag Kiepenheuer und Witsch.
- Hippler, Jochen 2008c: Der Nahe und Mittlere Osten – Grundprobleme einer konfliktträchtigen Region, in: Jochen Hippler (Hg.): Von Marokko bis



- Afghanistan: Krieg und Frieden im Nahen und Mittleren Osten, Hamburg: Konkret Literatur Verlag, 11-27.
- Hippler, Jochen 2010: Die neue Afghanistan-Strategie der Regierung Obama, in: Christiane Fröhlich/Margret Johannsen/Bruno Schoch/Andreas Heineemann-Grüder/Jochen Hippler (Hg.): Friedensgutachten 2010, Münster: LIT-Verlag, 63-75.
- Hippler, Jochen 2011a: Irak – Bilanz einer gescheiterten Militärintervention, in: Margret Johannsen/Bruno Schoch/Corinna Hauswedell/Tobias Debiel/Christiane Fröhlich (Hg.): Friedensgutachten 2011, Münster: LIT Verlag, 223-234.
- Hippler, Jochen 2011b: Counterinsurgency – Theorien unkonventioneller Kriegsführung: Callwell, Thompson, Smith und das US Army Field Manual, in: Thomas Jäger/Rasmus Beckmann (Hg.): Handbuch Kriegstheorien, Wiesbaden. 256-283.
- Hufbauer, Gary/Schott, Jeffrey J./Elliott, Kimberly Ann 2009: Economic Sanction Reconsidered, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics (IIE).
- International Crisis Group 2006: Palestinians, Israel and the Quartet: Pulling Back from the Brink, Crisis Group Middle East Report No. 54, Brussels: International Crisis Group.
- Keller, Patrick 2008: Neokonservatismus und amerikanische Außenpolitik: Ideen, Krieg und Strategie von Ronald Reagan bis George W. Bush, Paderborn: Schöningh.
- Keller, Patrick/Voje, Julian 2010: Wo bleibt der Masterplan? – Auf der Suche nach einer außenpolitischen Strategie, in: Internationale Politik, 65 (5), 21-29.
- Lake, Anthony 2011: From Containment to Enlargement (Reprint of Mr. Lake's address at the School of Advanced Studies, Johns Hopkins University, Washington, DC, September 21), in: DISAM Journal Winter 1993/1994. [http://www.disam.dsca.mil/pubs/Vol%2016\\_2/Lake.pdf](http://www.disam.dsca.mil/pubs/Vol%2016_2/Lake.pdf) (05.10.2011).
- Lord, Kristin M. 2008: Voices of America – U.S. Public Diplomacy for the 21st Century, Washington: Brookings Institution.
- Maaß, Kurt-Jürgen (Hg.) 2009: Kultur und Außenpolitik – Handbuch für Studium und Praxis, Baden-Baden: Nomos.
- Mauß, Hanns W. 2008: Wissenschaftliche Außenpolitik-Evaluation: Ein Oxymoron?, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 15 (1), 113-123.
- Nasrallah, Sayyed 2006: Egyptian Revolution As Important As Resistance 2006 Victory. <http://en.moqawama.org/essaydetailsf.php?eid=13372&fid=11> (29.09.2011).
- Nolting, Armin K. 2005: Diskussionspapier – Förderung von Good Governance in arabischen Staaten, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).





- Osieja, Helen 2006: Economic Sanctions as an Instrument of U.S. Foreign Policy: The Case of the U.S. Embargo Against Cuba, Boca Raton, Florida: Dissertation.com
- Roos, Ulrich 2010: Deutsche Außenpolitik: Eine Rekonstruktion der grundlegenden Handlungsregeln, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rudolf, Peter 2006: Sanktionen in der internationalen Politik – Zum Stand der Forschung, SWP-Studie S 30, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- Rudolf, Peter 2007: Außenpolitikevaluation: Konzeptionelle Überlegungen zu einem vernachlässigten Bereich der Außenpolitikanalyse, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 14 (2), 319-330.
- Schulze Zumkley, Georg 2010: Vom Verwalten zum Gestalten – Diplomatie braucht Strategiewerkzeuge, in: Internationale Politik, 65 (5), 38-45.
- Schwan, Anna 2011: Werbung statt Waffen: Wie Strategische Außenkommunikation die Außenpolitik verändert, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Selden, Zachary 1999: Economic Sanctions as Instruments of American Foreign Policy, New York: Praeger.
- Sharp, Jeremy M./Blanchard, Christopher M. 2006: U.S. Foreign Aid to the Palestinians, CRS Report for Congress, Washington: Congressional Research Service.
- Smith, Rupert 2006: The Utility of Force - The Art of War in the Modern World London: Allen Lane.
- Terrill, W. Andrew 2011: The Arab Spring and the Future of US Interests and Cooperative Security in the Arab World, Strategic Studies Institute, US Army War College.  
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/articles/The-Arab-Spring-and-the-Future-of-US-Interests-a-2011-08-02-SSI-Article.pdf> (02.08.2011).
- Treverton, Gregory F. 1987: Covert Action: The Limits of Intervention in the Postwar World, in: Foreign Affairs, 66 (2), 438-438.
- Turner, Mandy 2006: Building Democracy in Palestine: Liberal Peace Theory and the Election of Hamas, in: Democratization, 13 (5), 739-75.
- Umbach, Frank 2011: Deutsche Außenpolitik und Energiesicherheit, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hg.): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 370-393.
- US Army/US Marine Corps 2007: Counterinsurgency Field Manual, US-Army Field Manual 3-24, Marine Corps warfighting publication no. 3-33.5, Chicago: University of Chicago Press.
- Van Dam, Nikolaos 2011: The Struggle for Power in Syria – Politics and Society Under Asad and the Ba'th Party, New York: I. B. Tauris.



Vandewalle, Dirk 2006: *History of Modern Libya*, Cambridge: Cambridge University Press.

White House 2010: *National Security Strategy 2010*, Washington: The White House.

Widmer, Thomas 2008: Evaluation in der Außenpolitik: Gründe für die Evaluationslücke, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 15 (1), 125-137.

Wilhelm, Andreas 2006: *Außenpolitik: Grundlagen, Strukturen und Prozesse*, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Wilhelm, Andreas 2010: Diplomatie, in: Carlo Masala/Frank Sauer/Andreas Wilhelm (Hg.): *Handbuch der Internationalen Politik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 337-352.

## Zuletzt erschienene INEF-Reporte

- Werthes, Sascha/Heaven, Corinne/Vollnhals, Sven:** Assessing Human Insecurity Worldwide. The Way to a Human (In)Security Index. Duisburg (INEF-Report 102/2011), 62 pp.
- Meyns, Peter/Musamba, Charity** (eds.): The Development State in Africa. Problems and Perspectives. Duisburg (INEF-Report 101/2010), 68 pp.
- INEF (Hrsg.):** Sonderheft. Entwicklung, Frieden und Global Governance: Ein Rückblick auf 100 Ausgaben des INEF-Reports, 27 S.
- Kurtenbach, Sabine/Seifert, Matthias:** Development Cooperation after War and Violent Conflict - Debates and Challenges. Duisburg (INEF-Report 100/2010), 44 pp.
- Pech, Birgit:** Korruption und Demokratisierung. Rekonstruktion des Forschungsstandes an den Schnittstellen zu Institutionenökonomik und politischer Transformationsforschung. Duisburg (INEF-Report 99/2009), 36 S.
- Goede, Nils:** Die Intervention der Vereinten Nationen in Somalia. Eine Analyse der Entscheidungsprozesse im Sicherheitsrat für die Resolution 794. Duisburg (INEF-Report 98/2009), 42 S.
- Wulf, Herbert (Hg.):** Still Under Construction. Regional Organisations' Capacities for Conflict Prevention. Duisburg (INEF-Report 97/2009), 56 S.
- Nuscheler, Franz:** Good Governance. Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung? Duisburg (INEF-Report 96/2008), 68 pp.
- Siebold, Thomas:** Armutsorientierte Entwicklung mithilfe von PRSPs? Eine Zwischenbilanz für Subsahara-Afrika. Duisburg (INEF-Report 95/2008), 63 S.
- Bliss, Frank/Neumann, Stefan:** Participation in International Development Discourse and Practice: „State of the Art“ and Challenges. Duisburg (INEF-Report 94/2008), 72 S.
- Nuscheler, Franz:** Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Duisburg (INEF-Report 93/2008), 42 S.



Einzelexemplare können gegen Rechnung schriftlich beim INEF bestellt werden:  
Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen,  
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften, D-47048 Duisburg.  
Kosten je Report: 3,00 Euro (innerhalb Deutschlands) bzw. 5,00 Euro (innerhalb Europas).  
Bestellformulare finden Sie auf unserer Homepage.  
Alle INEF-Reporte stehen im Internet zum kostenfreien Download zur Verfügung:  
<http://inef.uni-due.de>

# Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, ist eine Forschungseinrichtung der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde.

Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung.

Der spezifische Ansatz des INEF, das als einziges Forschungsinstitut in Deutschland Fragen an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden bearbeitet, spiegelt sich auch im breiten Spektrum der Drittmittelgeber wider. Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Projekte führt das INEF auch für nicht-staatliche Organisationen (NGOs) und NGO-Netzwerke durch. Das Institut ist in ein internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

## Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Christof Hartmann (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte (Dekan der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften); Dr. Brigitte Hamm; Prof. Dr. Thomas Heberer; Prof. Dr. Claus Leggewie; Max Meßling; Prof. Dr. Dirk Messner; Prof. Dr. Werner Pascha; Prof. Dr. Susanne Pickel; Ursula Schürmann; Prof. PhD. Karen Shire; Prof. Dr. Harald Welzer; beratend: apl. Prof. i.R. Michael Bohnet; Prof. i.R. Dr. Othmar Haberl; Prof. i.R. Dr. Peter Meyns; Prof. em. Dr. Franz Nuscheler.

## Die Reihe INEF-Report

In den INEF-Reporten werden wichtige Arbeitsergebnisse aus den Forschungsprojekten des Instituts publiziert. Die INEF-Reporte erscheinen in unregelmäßiger Reihenfolge.



FAKULTÄT FÜR  
GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)  
Lotharstr. 53 D - 47057 Duisburg  
Telefon +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425  
E-Mail: [inef-sek@inef.uni-due.de](mailto:inef-sek@inef.uni-due.de)  
Homepage: <http://inef.uni-due.de>