

*aus fachzeitschriften 01/06*

## **Die Kehrtwende der Bush-Administration zum „Nationbuilding“**

Kontroverse Diskussion in angelsächsischen Fachzeitschriften

Tobias von Gienanth

## Vorwort

Die Bush-Administration hat in den letzten beiden Jahren eine bemerkenswerte Kehrtwendung in Sachen Friedenseinsätze und Nationbuilding vollzogen. In ihrem Wahlkampf 2000 gegen die Demokraten und ihren Präsidentschaftskandidaten Al Gore war noch Devise, dass Friedenseinsätze etwas für „Schwächlinge“ (*whimps*) und Nationbuilding keine Aufgabe für eine Weltmacht sei. Dann kamen die schwierigen Erfahrungen in Afghanistan, die vor allem die amerikanischen Militärs veranlassten, eine ausschließlich auf militärischen Mitteln basierende Stabilisierung in Frage zu stellen und stärker auf die Einbeziehung ziviler Mittel zu dringen. Das erste PRT (*Provincial Reconstruction Team*) in Afghanistan wurde von den USA eingerichtet<sup>1</sup>.

Nachhaltiger noch wirkte sich auf die Bush-Regierung das Debakel im Irak aus. Die amerikanische Politik zeigte sich völlig unvorbereitet, den schnellen militärischen Sieg in einen erfolgreichen Aufbau des Irak umzusetzen. Der Frieden ging zumindest kurz- und mittelfristig verloren. Es fehlten sowohl die Konzepte als auch das Personal und die institutionellen Voraussetzungen für ein erfolgreiches Peacebuilding und dessen komplizierte Koordinierung.

Diese Realitäten zwangen die Bush-Regierung zu einem weit reichenden Umdenken. In einem ersten Schritt mündete es in der Einrichtung des *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (S/CRS)* im Juli 2004. Die Bereitstellung von 100 Millionen US-Dollar für den Ausbau des in Sachen Peacebuilding in den USA führenden *United Institute of Peace* in Washington war ein zweiter und die Einstellung einer Budgetlinie in Höhe von 100 Millionen US-Dollar im Haushalt 2006 für das Koordinationsbüro (S/CRS) im State Department ein dritter. Die jüngste Zustimmung Washingtons zur Einrichtung einer *Peacebuilding Commission* der UNO mag man als weiteren Schritt in diese Richtung werten.

Der wohl radikalste Vorstoß, so auch Beobachter in Washington, war dann zweifellos *viertens* der Erlass der *Directive 3000.5* durch das Pentagon im November 2005. In ihr wird – in völliger Abwendung von der alten Rumsfeld-Doktrin – den *Stability and Reconstruction Operations* eine Priorität vergleichbar der von *Combat Operations* verliehen. *Stability Operations* sollen sich künftig von Anfang an das ganze Spektrum militärischer und ziviler Maßnahmen einschließen, „to help develop indigenous capacity for securing essential services, a viable market economy, rule of law, democratic institutions, and a robust civil society“.

Das Umdenken der Bush Regierung ist in einigen angelsächsischen, insbesondere amerikanischen Fachzeitschriften in 2005 von einer lebhaften und kontroversen Debatte begleitet worden<sup>2</sup>. Prominente gegenwärtige oder frühere Regierungsberater wie Zalmay Khalilzad oder Brent Scowcroft und Samuel Berger haben sich in dieser Debatte ebenso geäußert wie bekannte wissenschaftliche Politikberater wie James Dobbins, gegenwärtig Mitarbeiter der RAND Corporation, einem der bekanntesten amerikanischen Think Tanks.

---

<sup>1</sup> Siehe dazu: Julia Hett, Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan, ZIF Analyse, April 2005, [http://www.zif-berlin.org/Downloads/PRT\\_20.04.05.pdf](http://www.zif-berlin.org/Downloads/PRT_20.04.05.pdf)

<sup>2</sup> Die folgenden Zeitschriften wurden auf relevante Artikel untersucht: Foreign Affairs, Global Governance, International Affairs, International Peacekeeping, Journal for Peace Research, The National Interest, Security Dialogue, Survival, Washington Quarterly, World Policy Journal.

Aus der Sicht des ZIF und seiner Arbeit erscheint es wichtig, dass diese Debatte auch in Deutschland - seinem Parlament ebenso wie in Regierungskreisen und politiknahen Einrichtungen - ausreichend bekannt ist. Die nachstehende Literaturschau soll dazu einen Beitrag leisten. Denn der Umgang mit zerrütteten Staaten wie Afghanistan, Irak und einer Reihe weiterer „failed states“ ist nicht nur im Hinblick auf die Bedeutung ihrer Stabilisierung für eine erfolgreiche Bekämpfung des internationalen Terrorismus und organisierter Kriminalität eine zentrale Frage, sondern auch ein Thema für die angestrebte Heilung der transatlantischen Beziehungen.

Dr. Winrich Kühne  
Direktor  
Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

## **Inhalt**

### **Die Bush-Administration und Nation-Building**

Zalmy Khalilzad: „How to Nation-Build“ .....	4
Stephen Krasner und Carlos Pascual: “Addressing State Failure” .....	5
Stuart Eizenstat, John Edward Porter und Jeremy Weinstein: “Rebuilding Weak States” .....	6
Brent Scowcroft und Samuel Berger: “In the Wake of War” .....	7
Simon Chesterman: “Bush, the United Nations and Nation-building” .....	9
James Dobbins: “The UN’s Role in Nation-building: From the Belgian Congo to Iraq” .....	10
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>12</b>

## Die Bush-Administration und Nation-Building

**Zalmay Khalilzad**, zum Zeitpunkt des Artikels Sondergesandter des Präsidenten und US-Botschafter in Afghanistan<sup>3</sup>, erklärt in *The National Interest* („How to Nation-Build“, Sommer 2005) das amerikanische Engagement in Afghanistan zu einem Erfolg, aus dem sich wertvolle Erkenntnisse für andere laufende und zukünftige internationale Missionen ableiten ließen. Insgesamt wiederholen seine Schlussfolgerungen altbekannte, wenn auch in der Praxis nach wie vor schwer umzusetzende Grundvoraussetzungen für den Erfolg von Friedenseinsätzen. So fordert Khalilzad einen sorgfältigen Planungsprozess, basierend auf profunder Kenntnis der Kultur, Geschichte und gegenwärtigen Machtverhältnisse des jeweiligen Einsatzlandes. Des Weiteren betont er die Bedeutung einer effektiven Kommunikation mit der lokalen Bevölkerung über die Ziele und Möglichkeiten der Mission und drängt auf eine verbesserte Koordination ihrer zivilen und militärischen Elemente. Diese Lehren sind seit Jahren Gegenstand von Lessons Learned Diskussionen in der UNO und ihren Friedeneinsätzen, nicht zuletzt des 2000 erschienenen Brahimi Reports.

Die Empfehlungen Khalilzads weisen jedoch zugleich auf einen Prozess des Umdenkens zumindest in Teilen der US-Administration hin. So betont er mehrmals die Wichtigkeit eines intensiven und langfristigen Engagements. Die Vereinigten Staaten müssten auf rasche, medienwirksame Erfolge zu setzen. Stattdessen sei nachhaltige Stabilität anstreben, auch wenn das mit einem höheren finanziellen und politischen Engagement verbunden sei: „We are interested in enduring change ... not rapid change that might provide instant gratification of our hopes but that destabilizes the country and creates more problems than we had before“<sup>4</sup>.

Eine zentrale Rolle komme bei diesem Engagement der Kooperation mit den lokalen Eliten zu, die die Umgestaltung zunächst mittragen und schließlich selbstständig fortführen müssten. Insbesondere sei es notwendig, eine neue Führungsschicht heranzubilden, durch lokale Trainingsprogramme ebenso wie durch die Förderung der Rückkehr der Diaspora. Außerdem müssten im Lande alle kooperationsbereiten Gruppen und Personen identifiziert und dann entschieden in den Prozess des Aufbaus neuer rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen und Institutionen einbezogen werden. Dabei dürfe auch vor einer Zusammenarbeit mit Partnern mit zweifelhafter Vergangenheit nicht zurückgeschreckt werden. Khalilzad hat mit dieser keineswegs unstrittigen Forderung zweifellos die Warlord-Realität in Afghanistan im Auge.

Eine ähnlich realpolitische Sichtweise bestimmt auch Khalilzads Forderung an die US-Regierung, dass Strategien zur Stabilisierung von Post-Konflikt Ländern regional ausgerichtet sein müssten. Nachbarstaaten spielten bei Entstehung und Verlauf bewaffneter Auseinandersetzungen häufig eine entscheidende Rolle. Für das Peacebuilding gelte dementsprechend, dass die USA

---

<sup>3</sup> Khalilzad ist seit Juni 2005 US-Botschafter in Irak.

<sup>4</sup> Khalilzad, S. 22.

die Regierungen dieser Staaten von ihrem Eigeninteresse an Sicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung in ihrer Region überzeugen müssten. Selbst Regierungen, mit denen die USA erhebliche Differenzen hätten, dürften aus diesem Prozess nicht ausgeschlossen werden.

Erhebliche Vorteile lassen sich nach Khalilzad des Weiteren aus einem multilateralen Ansatz zum Nationbuilding ziehen, insbesondere einer Einbeziehung der Vereinten Nationen. Missionen mit UN-Beteiligung bieten aus seiner Sicht einen doppelten Vorteil. Einerseits verfügten sie über eine höhere Akzeptanz vor Ort als ein Einsatz unter alleiniger Führung der USA, andererseits wären andere Nationen dann eher bereit, sich zu beteiligen. Natürlich werden die Vereinten Nationen dabei von ihm als Mittel zum Zweck angesehen, ganz im Einklang mit dem Denken schon der Clinton-Administration zu diesem Thema. Die Frage sei, „how to achieve our strategic objective by simultaneously taking advantage of American power and mobilizing maximum contributions from other players“<sup>5</sup>.

Zum Abschluss seines Beitrages verlangt Khalilzad von der US-Regierung konsequenterweise eine Reform der mit Nationbuilding befassten amerikanischen Ministerien und Behörden sowie spürbare Erhöhungen ihres Budgets. Entscheidend sei der Aufbau von spezialisierten, bei Bedarf kurzfristig einsatzbereiten Strukturen, um die sich in der Frühphase eines Friedenseinsatzes bietenden Chancen nutzen zu können.

Die notwendigen Reformen innerhalb der US Administration bilden auch den Kern des Aufsatzes von **Stephen Krasner**, Direktor *des Policy Planning Staff* des State Departments, und **Carlos Pascual**, Leiter des neu geschaffenen *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (S/CRS)* im State Department, in *Foreign Affairs* („Addressing State Failure“, Juli/August 2005). Nach Meinung von Krasner und Pascual haben die USA mit der Gründung des S/CRS im Juli 2004 aus den Erfahrungen der Vergangenheit die richtigen Schlüsse gezogen und ihre Fähigkeiten in den Gebieten Krisenprävention und zivile Friedenskonsolidierung entscheidend verbessert. Basierend auf der Erkenntnis, dass Staatszerfall und seine Folgen sich zur zentralen außenpolitischen Herausforderung der USA entwickelt hätten, betonen die Autoren in Abweichung vom ursprünglichen Denken der Bush-Administration die Bedeutung ziviler Optionen der Konfliktlösung. Sie seien nicht nur innenpolitisch leichter durchsetzbar, sondern auch erheblich billiger als militärische Interventionen. Das jährliche Budget des S/CRS von ca. 125 Millionen US-Dollar sei somit eine lohnende Investition in die Sicherheit der Vereinigten Staaten.

Krasner und Pascual identifizieren sechs Kernaufgaben des Büros des Koordinators für Wiederaufbau und Stabilisierung. Zunächst müsste die Planung für zukünftige Friedenseinsätze der USA verbessert und insbesondere sichergestellt werden, dass Aufgaben und Ressourcen besser als in der Vergangenheit aufeinander abgestimmt werden. Von großer Bedeutung ist nach Mei-

---

<sup>5</sup> Khalilzad, S.24.

nung der Autoren auch die Rekrutierung von qualifiziertem Zivilpersonal zur raschen Entsendung in Friedenseinsätze. Dazu müssten zunächst die vorhandenen Kapazitäten in sämtlichen Regierungsbehörden erfasst und Lücken durch Trainingsprogramme und eine intensivere Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen geschlossen werden.

Das Büro (S/CRS) wird des Weiteren einen noch zu schaffenden *Conflict-Response Fund* in Höhe von 100 Millionen US-Dollar verwalten, der im Falle eines Einsatzes als Starthilfe für kurzfristige Maßnahmen sofort verfügbar wäre. Ebenso wird es die Leitung einer behördenübergreifenden Planungsgruppe übernehmen, um die internen Abläufe der US-Regierung effizienter zu gestalten. Vor und während einer Friedensmission müsse die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen zivilen Akteuren und dem Militär in den USA verbessert werden. Dazu werde das S/CRS einerseits zivile Expertenteams in die militärischen Planungsstäbe entsenden. Andererseits würden im Falle eines Einsatzes zivile Vorauskommandos die US-Truppen begleiten, um vom ersten Tag an die Zusammenarbeit vor Ort zu koordinieren. Schließlich wäre das S/CRS auch für die Verbesserung der Zusammenarbeit mit internationalen Partnern wie internationalen und regionalen Organisationen, Finanzinstitutionen und Einzelstaaten verantwortlich.

Krasner und Pascual betonen abschließend ebenso wie Khalilzad die Notwendigkeit eines langfristigen, nicht von der kurzfristigen Berichterstattung der Medien und innenpolitischen Kalkulationen abhängigen Engagements in Postkonfliktgesellschaften und warnen ausdrücklich vor einem zu starken Fokus auf die frühe Abhaltung von Wahlen. Sie verweisen in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf die Aussage von Außenministerin Condoleezza Rice: „Democracy is a process, not an event“<sup>6</sup>.

In diesem Punkt scheint sich in der amerikanischen Fachliteratur ein Konsens herauszubilden. **Stuart Eizenstat**, *Undersecretary of State* im State Department der Clinton-Administration, **John Edward Porter**, langjähriger republikanischer Kongressabgeordneter, und **Jeremy Weinstein**, Professor für Politikwissenschaften in Stanford, bezeichnen in ihrem Artikel in *Foreign Affairs* („Rebuilding Weak States“, Januar/Februar 2005) den „short-termism“ der US Politik ebenfalls als eines der Haupthindernisse bei der dauerhaften Lösung gewaltsamer Konflikte<sup>7</sup>.

Hier enden aber die Gemeinsamkeiten. Eizenstat, Porter und Weinstein kritisieren im Gegensatz zu Khalilzad und Krasner und Pascual die Fehler und Versäumnisse der Bush-Administration entschieden. Die Einsätze in Afghanistan und Irak hätten klar gezeigt: „...the planning, financing, coordination, and execution of U.S. programs for rebuilding war-torn states are woefully inadequate“<sup>8</sup>. Insbesondere beklagen sie die fehlende Verzahnung von Wirtschafts-, Finanz-

---

<sup>6</sup> Krasner und Pascual, S. 159.

<sup>7</sup> Der Artikel ist das Ergebnis ihrer gemeinsamen Arbeit in der *Commission on Weak States and US National Security* des *Center for Global Development*, dessen Direktor Weinstein ist.

<sup>8</sup> Eizenstat, Porter und Weinstein, S. 134.

und Entwicklungspolitik einerseits und Außen- und Sicherheitspolitik andererseits. So richte sich die wichtigste entwicklungspolitische Initiative der Administration, der *Millennium Challenge Account*, auf Grund ihrer hohen Anforderungen an *Good Governance* gerade an jene Staaten, bei denen keine unmittelbare Gefahr des (Wieder-)Ausbruchs bewaffneter Konflikte drohe.

Die USA bräuchten daher eine neue und wesentlich breiter angelegte Definition von Entwicklungspolitik, die ihrer strategischen Bedeutung für die Sicherheit der Vereinigten Staaten gerecht werde. Dazu regen die Autoren eine Reihe von Initiativen an. Als präventive Maßnahme sollten die USA langfristig in die Stabilisierung gefährdeter Staaten investieren. Zentral sei die Armutsbekämpfung durch Förderung eines möglichst breit angelegten Wirtschaftswachstums, etwa durch den Abbau von Handelsschranken – insbesondere bei landwirtschaftlichen Produkten – aber auch durch Schuldenerlass.

Wie Krasner und Pascual weisen jedoch auch Eizenstat, Porter und Weinstein auf die Wichtigkeit einer Reform der administrativen Strukturen der US-Regierung zu Krisenprävention und Konfliktkonsolidierung hin, um Friedenseinsätze ohne Zeitverlust auf den Weg zu bringen. Im Gegensatz zu ersteren sehen sie die bisherigen Maßnahmen jedoch als unzureichend an. Der vorgesehene *Conflict-Response Fund* mit 100 Millionen US-Dollar sei kaum mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein. Die drei Autoren halten mindestens 1 Milliarde US-Dollar für notwendig. Die Einrichtung des S/CRS sei ein zu kurzer Schritt in die richtige Richtung. Das Büro sei mit 25 Mitarbeitern wesentlich zu klein und habe außerdem nicht die erforderliche Durchsetzungskraft innerhalb der Bürokratie. Außerdem sei die gesamte institutionelle Architektur der US-Entwicklungspolitik reformbedürftig. Die bisher über eine Vielzahl von Ministerien und Behörden verstreuten Programme der Entwicklungszusammenarbeit müssten in einem eigenständigen Ministerium zusammengefasst und die teils Jahrzehnte alten gesetzlichen Rahmenbedingungen überarbeitet werden.

Zu verblüffend ähnlichen Schlüssen kommt auch der Artikel „In the Wake of War: Getting Serious about Nation-Building“ von **Brent Scowcroft**, Nationaler Sicherheitsberater der Präsidenten Gerald Ford und George H.W. Bush, und **Samuel Berger**, Nationaler Sicherheitsberater unter Bill Clinton, in *The National Interest* (Herbst 2005). Auch Scowcroft und Berger würdigen zunächst die guten Absichten der Bush-Administration, konstatieren dann aber: „The stark reality is that the United States today does not possess the right mix of skills and capabilities to stabilize and re-build nations“<sup>9</sup>.

Die Autoren fordern wie Eizenstat, Porter und Weinstein eine Reform der amerikanischen Ministerialbürokratie, die Unterschiede liegen dabei in Details. Nach ihrer Meinung sollte im Nationa-

---

<sup>9</sup> Scowcroft und Berger, S. 50.

len Sicherheitsrat (NSC) ein *Directorate for Stabilization and Reconstruction Activities* geschaffen werden. Dieses Direktorat wäre in Zukunft für die Formulierung der politischen Richtlinien und die Verbesserung der Zusammenarbeit von militärischen und zivilen Akteuren verantwortlich. Des Weiteren sollte das State Department die alleinige Zuständigkeit für alle zivilen Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung erhalten. Um der zentralen strategischen Bedeutung seines Aufgabenbereiches gerecht zu werden, sollte der *Coordinator for Reconstruction and Stabilization* den Rang eines Staatssekretärs (*undersecretary*) erhalten. Parallel zu Eizenstat, Porter und Weinstein fordern auch Scowcroft und Berger die personelle und finanzielle Aufstockung seines Büros.

Die beiden ehemaligen Sicherheitsberater schlagen außerdem die Schaffung von rasch verfügbaren zivilen Expertenteams („Active Response Corps“) zur Unterstützung der militärischen Einsatzkräfte ab der Frühphase einer Friedensmission vor. Sowohl Krasner und Pascual als auch Eizenstat, Porter und Weinstein stellen wie erwähnt die gleiche Forderung. Die Erkenntnis, dass gut ausgebildetem zivilem Fachpersonal eine Schlüsselrolle in Friedenseinsätzen zukommt, scheint sich also auch unter amerikanischen Fachleuten immer mehr durchzusetzen.

Bei der Festlegung der Prioritäten für zukünftige Einsätze haben die Erfahrungen aus dem Irak auch in dem Beitrag von Scowcroft und Berger deutliche Spuren hinterlassen. Aus der Sicht der Autoren sollten die USA ihre Anstrengungen auf drei Bereiche konzentrieren: öffentliche Sicherheit und Ordnung („security“), Wiederherstellung von Rechtsstaatlichkeit („rule of law“) und die Grundversorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser, Elektrizität, medizinischer Hilfe etc. („essential services“). Um den zeitraubenden Finanzierungsprozess der internationalen Geberkonferenzen für dringend benötigte Infrastrukturprojekte zu umgehen, schlagen die Autoren die Einrichtung eines sofort verfügbaren *Reconstruction Trust Fund* in Höhe von 1 Milliarde US-Dollar im Rahmen der G8 vor.

Ebenfalls in Übereinstimmung mit Krasner und Pascual und Eizenstat, Porter und Weinstein befürworten Scowcroft und Berger die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit in den Bereichen Peacekeeping und Nationbuilding. Die Rolle der Vereinten Nationen müsste nach Ansicht der beiden Autoren stärker gewürdigt werden. In Postkonfliktgesellschaften mit geringem Gewaltpotential seien UN Friedenseinsätze nicht nur das wirkungsvollste, sondern auch ein kostengünstiges Instrument zur nachhaltigen Stabilisierung: „The \$4 billion estimated annual cost of all ongoing UN-led deployments (of which the US is responsible for roughly \$1.2 billion) is a relative national security bargain“<sup>10</sup>. Außerdem begrüßen sie die Entscheidung der Bush-Administration, die amerikanische *Global Peace Operations Initiative* (GPOI) als Teil des Afrika-Aktionsplans der G8 um 660 Millionen US-Dollar aufzustocken.

---

<sup>10</sup> Scowcroft und Berger, S. 52.

Ganz im Mittelpunkt steht das Verhältnis der USA zu den Vereinten Nationen in dem Artikel des australischen Autors **Simon Chesterman**, Direktor des *Institute for International Law and Justice* an der New York University School of Law, in *Survival* („Bush, the United Nations and Nationbuilding“, Frühjahr 2004). Der Verfasser sieht ebenfalls grundlegende Defizite der US-Politik im Bereich Nationbuilding. Drei Faktoren erklären seiner Meinung nach diese Versäumnisse. Der erste sei das auch von den anderen Autoren beklagte „attention deficit disorder“<sup>11</sup> der amerikanischen Öffentlichkeit und politischen Führung bei langfristigen Friedenseinsätzen. Wichtiger noch sei aber die Tatsache, dass die jüngsten Einsätze zur Stabilisierung von Postkonfliktregionen innenpolitisch vor allem als Teil des „War on Terror“ gerechtfertigt wurden. Das führte zu einer einseitig militärischen Ausrichtung dieser Einsätze und zu einer für den Gesamtprozess schädlichen Dominanz militärischer Instrumente gegenüber zivilen Lösungsansätzen. Drittens identifiziert Chesterman einen grundsätzlichen Konflikt zwischen den weltpolitischen Anforderungen des Nationbuilding einerseits und dem zwiespältigen Verhältnis der Vereinigten Staaten zu ihrer Rolle als Weltmacht andererseits. Nach seiner Meinung ist diese „imperial ambivalence“<sup>12</sup>, gespeist aus der isolationistischen und anti-kolonialen Grundhaltung großer Teile der amerikanischen Führungselite, der Grund für den Einsatz von zu geringen Ressourcen über einen zu kurzen Zeitraum in amerikanischen Friedenseinsätzen. Eine solche Strategie des „Empire Lite“<sup>13</sup> ist nach Chesterman aber nicht geeignet, in Ländern wie Afghanistan und dem Irak nachhaltig für Stabilität zu sorgen.

Als Lösung für bestehende wie zukünftige Nationbuilding-Missionen plädiert daher auch dieser Autor für eine engere Zusammenarbeit der USA mit den Vereinten Nationen. Hier müssten ideologische Scheuklappen abgelegt werden. Die Weigerung der Verantwortlichen in Washington, aus den Erfahrungen der UNO zu lernen, habe maßgeblich zu den fatalen Fehlern der Übergangsverwaltung im Irak geführt: der mangelhaften Planung für eine rasche Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der voreiligen Auflösung der irakischen Armee und der Entfernung aller Mitglieder der Baath-Partei aus öffentlichen Positionen.

Eine bessere Kooperation mit den Vereinten Nationen hat nach Chestermans Ansicht zwei entscheidende Vorteile. Einerseits würde es so möglich, die Einsätze von den innenpolitischen Stimmungsschwankungen in den USA abzukoppeln und ihnen so die nötige Kontinuität zu verschaffen. Andererseits könnten nur die UNO notwendigen Zwangsmaßnahmen zur Friedenskonsolidierung in den Augen der internationalen Gemeinschaft und der lokalen Bevölkerung Legitimation verleihen. Alleingänge der USA dagegen seien immer mit dem Vorwurf konfrontiert, von imperialem Eigeninteresse geleitet zu sein.

---

<sup>11</sup> Chesterman, S. 105.

<sup>12</sup> ebd.

<sup>13</sup> ebd., nach Michael Ignatieff, *Empire Lite: Nation Building in Bosnia, Kosovo, Afghanistan*. London, 2003.

Als letzter der hier besprochenen Autoren zieht **James Dobbins** einen sehr lehrreichen Vergleich zwischen den unterschiedlichen Ansätzen der USA und der Vereinten Nationen in seinem Artikel „The UN’s Role in Nation-building: From the Belgian Congo to Iraq“, erschienen im Winter 2004/05 in *Survival*. Dobbins, Direktor für *International Security and Defence Policy* der RAND Corporation, stellt in seinem Beitrag eine gleichnamige Studie<sup>14</sup> der RAND Corporation vor und stellt ihre Ergebnisse denen einer früheren Untersuchung zur Rolle der USA gegenüber<sup>15</sup>.

Dobbins’ erste, noch wenig verblüffende Feststellung ist, dass die UNO und die USA, bedingt durch ihre sehr unterschiedlichen Strukturen und Fähigkeiten, sehr unterschiedliche Vorgehensweisen beim Nationbuilding entwickelt hätten. Die Vereinten Nationen seien als konsensorientierte internationale Organisation von den in der Regel knappen Ressourcen, die ihnen die Mitgliedsstaaten zur Verfügung stellten, und damit deren Partikularinteressen abhängig. Bei den USA dagegen handele es sich um eine Supermacht mit nahezu unbegrenzten Mitteln, gerade auch im militärischen Bereich. Entsprechend seien bei den untersuchten 17 Einsätzen die US-geführten Einsätze im Vergleich zu denen der UNO im Durchschnitt größer, teurer, robuster und fänden in einem schwierigeren Umfeld statt. Außerdem hätten sie ehrgeizigere Ziele verfolgt und seien an diesen öfter gescheitert.

Die bessere Erfolgsquote der Vereinten Nationen erklärt sich nach Dobbins vor allem aus der Tatsache, dass sich die USA regelmäßig in besonders schwer lösbaren Konflikten engagiert hätten. Gleichzeitig hätten es die Vereinten Nationen aber zunehmend verstanden, Fehler der Vergangenheit nicht zu wiederholen. Während die Lernkurve des UN-Hauptquartiers nach oben zeige, weise die der US-Administration einen Bruch am Ende der 1990er auf. Unter Präsident Bush hätte die amerikanische Politik die vom Zweiten Weltkrieg bis zur Clinton-Administration gültige Strategie der Herstellung eines sicheren Umfeldes durch die Demonstration überwältigender militärischer Macht, die so genannte Powell-Doktrin, aufgegeben. Stattdessen habe die gegenwärtige US-Regierung versucht, das Nationbuilding neu zu erfinden und zwar in verschlankter Form. Dieser Wechsel von der Powell-Doktrin zur Strategie des „light footprint“<sup>16</sup> hat nach Dobbins sowohl in Afghanistan als auch in Irak zu einem wesentlich ungünstigeren Verhältnis von US-Einsatzkräften zur Bevölkerung des Einsatzlandes als bei früheren Einsätzen geführt. Die logische Folge seien höhere amerikanische Verluste.

---

<sup>14</sup> James Dobbins et al., „The UN’s Role in Nation-building: From the Belgian Congo to Irak“, Santa Monica, 2005.

<sup>15</sup> James Dobbins et al., „America’s Role in Nation-building: From Germany to Irak“, Santa Monica, 2003. Auch diese Studie wurde von Dobbins in *Survival* vorgestellt: James Dobbins, „America’s Role in Nation-building: From Germany to Irak“, *Survival*, Winter 2003/04. Insgesamt werden in den beiden Studien acht Einsätze der USA (Deutschland, Japan, Somalia, Haiti, Bosnien, Kosovo, Afghanistan und Irak) und neun der UNO (Kongo, Namibia, El Salvador, Kambodscha, Mosambik, Ost Slawonien, Ost Timor, Sierra Leone und Irak) untersucht.

<sup>16</sup> Dobbins, S.97.

Die Beschreibung der US-Einsätze in Afghanistan und Irak als Beispiele der „light footprint“ Strategie im Sinne ihres geistigen Vaters, Lakhdar Brahimi, mag auf den ersten Blick überraschen. Doch Dobbins' Zahlen machen deutlich, dass diese Sichtweise in Bezug auf das Verhältnis von Einsatzkräften zur Bevölkerung durchaus gerechtfertigt ist. In Afghanistan gab es im Untersuchungszeitraum 0,7 US-Militärs auf 1.000 Einwohner, in Irak 7/1.000. Zum Vergleich: in Bosnien und Herzegowina war das Verhältnis 19 US-Militärs auf 1.000 Einwohner und im Kosovo 20,5/1.000.<sup>17</sup> Seine Schlussfolgerung lautet daher: „The United States would be well advised to resume super-sizing its nation-building missions, and leave the small-footprint approach to the United Nations“<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Dobbins, S. 88.

<sup>18</sup> ebd, S. 93.

## Literaturverzeichnis

*Chesterman, Simon*: Bush, the United Nations, and Nation-Building. *Survival*, 47/1, Frühjahr 2004, S. 101-116.

*Dobbins, James*: The UN's Role in Nationbuilding: From the Belgian Congo to Iraq. *Survival*, 46/4, Winter 2004-05, S. 81-102.

*Eizenstat, Stuart, Porter, John Edward und Weinstein, Jeremy*: Rebuilding Weak States. *Foreign Affairs*, 84/1, Januar/Februar 2005, S. 134-146.

*Khalilzad, Zalmay*: How to Nation-Build. *The National Interest*, 80, Sommer 2005, S.19-27.

*Krasner, Stephen D. und Pascual, Carlos*: Addressing State Failure. *Foreign Affairs*, 84/4, Juli/August 2005, S. 153-163.

*Scowcroft, Brent und Berger, Samuel R.*: In the Wake of War: Getting Serious about Nation-Building. *The National Interest*, 81, Herbst 2005, S. 49-53.