

Margret Johannsen

Der „Helsinki-Coup“: Vorbild für die amerikanische Demokratisierungsoffensive im Vorderen Orient?¹

Als der amerikanische Präsident am 1. Mai 2003 der Besetzung des Flugzeugträgers *USS Abraham Lincoln* eröffnete, dass die offiziellen Kampfhandlungen im Irak „weitgehend beendet“ seien, dürfte er noch geglaubt haben, dass vom erzwungenen Regimewechsel des besiegten Irak ein Signal für die Demokratisierung der gesamten Region des Vorderen Orients² ausgehen werde.³ Auf den Widerstand, der die selbst ernannten Befreier im Zweistromland erwartete, waren sie nicht vorbereitet. Ein halbes Jahr später – der Glanz des militärischen Sieges war verblasst, Terroristen verbreiteten Furcht und Schrecken im Lande und die politische Neuordnung war zur Geisel der Konkurrenz zwischen ethnischen, tribalen und religiösen Autoritäten um die Schaltstellen der Macht geworden – besserte Washington nach. Allein auf die Dominotheorie, nach der mit dem Sturz Saddam Husseins die Götterdämmerung für die autokratischen Regime in der Nachbarschaft angebrochen sei, mochte sich die US-Administration nicht länger verlassen.

Eine neue „Vorwärtsstrategie“

In einer programmatischen Rede vor Mitgliedern der Stiftung „*National Endowment for Democracy*“ in Washington erklärte George W. Bush am 6. November 2003 die Demokratisierung des Vorderen Orients zu einem Schwerpunkt amerikanischer Sicherheitspolitik.⁴ Zwei Wochen später wiederholte er im Londoner Whitehall Palace die Grundidee einer „Vorwärtsstrategie für Freiheit im Nahen Osten“⁵: In einem freien und demokratischen Vorderen Orient würden die Quellen von Hass und Terror versiegen; die Ausbreitung der Demokratie sei folglich die gebotene Strategie, um der

-
- 1 Die Verfasserin dankt Bertram Kühnreich für seine wertvollen Recherchen und kritischen Hinweise zu diesem Aufsatz.
 - 2 Der Name der Initiative und die Bezeichnung für die Zielregion änderten sich mehrfach: Für „Middle East“, „Greater Middle East“, „Broader Middle East“, „Broader Middle East and North Africa“ und „Broader Middle East and the Mediterranean“ wird hier die Bezeichnung „Vorderer Orient“ verwendet.
 - 3 Vgl. President George Bush Discusses Iraq in National Press Conference, 6. März 2003, unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030306-8.html>.
 - 4 Vgl. President Bush Discusses Freedom in Iraq and Middle East, 6. November 2003, unter: <http://www.ned.org/events/anniversary/oct1603-Bush.html>.
 - 5 President Bush Discusses Iraq Policy at Whitehall Palace in London, 19. November 2003, unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031119-1.html> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen)

größten Gefahr der Gegenwart zu begegnen: Massenvernichtungswaffen in der Hand von Terroristen und sie unterstützenden Diktatoren.

Demokratie und Sicherheit

Demokratisierung als Sicherheitsvorsorge ist im außenpolitischen Denken von US-Regierungen keine neue Idee. Bereits 1994 erhob die Clinton-Administration mit der „*National Strategy of Enlargement and Engagement*“ zum ersten Mal seit Ende der Bipolarität die weltweite Demokratieförderung in den Rang eines strategischen Ziels amerikanischer Außenpolitik. Eine US-gesponsorte Konferenz, an der rund 100 Staaten teilnahmen, legte im Juni 2000 in Warschau den Grundstein für eine „*Community of Democracies*“, eine informelle Staatenkoalition zur globalen Förderung der Demokratie. Im Abschlussdokument stellen die Teilnehmerstaaten fest, dass Frieden, Entwicklung, Menschenrechte und Demokratie interdependent seien, behaupten die Universalität demokratischer Werte, listen demokratische Kernprinzipien und -verfahren auf, erklären den transnational operierenden Terrorismus zur Herausforderung für die Demokratie und erklären ihre Absicht zu kooperieren, um demokratische Institutionen und Verfahren weltweit zu fördern und Bedrohungen der Demokratie – wie den Terrorismus – zu bekämpfen.⁶ Aber erst infolge der Anschläge vom 11. September 2001 und des Schocks darüber, dass deren Täter und Drahtzieher mehrheitlich aus Staaten des Vorderen Orients stammten, mit denen die USA eine Partnerschaft pflegen, mutierte die vitale Interessenssphäre⁷ der USA zu einem bevorzugten Objekt amerikanischer Demokratisierungspläne.

Reformpläne für den Vorderen Orient

Einen Anfang machte die „*Middle East Partnership Initiative*“ (MEPI)⁸, die Außenminister Colin Powell im Dezember 2002 in einer Rede vor der konservativen *Heritage Foundation* ankündigte.⁹ Powell entwirft hier ein düsteres Bild des Vorderen Orients, das sich auf den niederschmetternden Befund des ersten *Arab Human Development Report* von 2002 stützt und für das er den Begriff einer „Hoffungslücke“ („*hope gap*“) wählt. MEPI postulierte die Unterstützung von Reformen in den Bereichen Wirtschaft (Konkurrenzfähig-

-
- 6 Vgl. Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies, 27. Juni 2000, unter: <http://www.state.gov/g/drl/rls/26811.htm>; vgl. ferner das von der polnischen Regierung formulierte Communiqué: Toward a Community of Democracies, unter: <http://www.state.gov/g/drl/rls/26815.htm>.
 - 7 Vgl. Botschaft des Präsidenten der Vereinigten Staaten, Jimmy Carter, vom 23. Januar 1980 an den Kongress über die Lage der Nation (gekürzt), in: Europa-Archiv, Folge 5/1980, S. D 101-106.
 - 8 U.S. Department of State, Middle East Partnership Initiative, unter: <http://mepi.state.gov/mepi/>.
 - 9 Vgl. U.S. Department of State, The U.S.-Middle East Partnership Initiative: Building Hope for the Years Ahead, Secretary Colin L. Powell, The Heritage Foundation, Washington, DC, 12. Dezember 2002, unter: <http://www.state.gov/secretary/rm/2002/15920pf.htm>.

keit, Investitionsklima, Unternehmensgründungen), Politik (demokratische Verfahren, Entwicklung der Bürgergesellschaft, Rechtsstaatlichkeit, Unabhängigkeit der Medien), Bildung (Schulbesuch, Lehrerbildung, Lehrplanelwicklung, Computerkenntnisse, Praxisbezug) und Frauenrechte (u.a. der Abbau kultureller, gesetzgeberischer und wirtschaftlicher Barrieren gegen eine aktive Teilnahme der Frauen am gesellschaftlichen Leben). Der Weg, der die Hoffnungslücke schließen soll, basiert auf Kooperation, dem „[...] erneuten Bemühen der amerikanischen Regierung, die Völker und Regierungen des Vorderen Orients in ihren Anstrengungen zu unterstützen, diese Herausforderungen und elementaren Bedürfnisse der Menschen zu bewältigen“.¹⁰

Das aus diesem Ansatz folgende Programm ist allerdings finanziell kaum besser ausgestattet¹¹ als die Projekte der Clinton-Administration, die überwiegend aus entwicklungspolitischen Maßnahmen bestanden.¹²

Ein Jahr später hatte sich der Ton in Washington deutlich geändert. Während Powell MEPI noch im Dezember 2002 als unabhängig von „9/11“ und dem Krieg gegen den Terrorismus bezeichnet hatte und die bisherige Politik lediglich auf eine breitere Basis stellen wollte, war im Februar 2004 die Rede von einem „radikalen Kurswechsel in unserer Vorgehensweise gegenüber dem Nahen Osten“.¹³ Diese Ankündigung birgt Elemente von Selbstkritik und Siegesgewissheit. Nach Ansicht des ehemaligen CIA-Direktors James Woolsey, Berater des Pentagon unter Donald Rumsfeld, waren die USA nicht unschuldig an dem politischen Zustand der Region, die sie lange als ihre „Tankstelle“ betrachtet hätten: „Einer der Gründe, weshalb die Demokratie in der arabischen Welt keinen Fortschritt gemacht hat, ist unsere Fixierung aufs Öl.“¹⁴ In seiner Londoner Rede schlug Präsident Bush ähnliche Töne an, als er feststellte: „Ihre und meine Nation waren in der Vergangenheit bereit, uns auf einen Handel einzulassen: Wir haben Unterdrückung zugelassen, um die Stabilität zu wahren [...] Dieser Handel hat jedoch weder zu Stabilität geführt, noch hat er uns Sicherheit gebracht. Er verschaffte lediglich etwas Zeit, während die Probleme sich verschärften und eine Ideologie der Gewalt Fuß fassen konnte.“¹⁵ Vizepräsident Richard Cheney brachte im Januar 2004 in einer Rede vor dem Weltwirtschaftsgipfel in Davos die Konsequenz aus dieser Bilanz auf den Punkt: „Die Menschen in der Region des Vorderen Orients bei

10 Ebenda.

11 29 Millionen US-Dollar 2002, 100 Millionen US-Dollar 2003 und veranschlagte 145 Millionen US-Dollar 2004.

12 Vgl. International Crisis Group, *The Broader Middle East and North Africa Initiative: Imperilled at Birth*, ICG Middle East and North Africa Briefing, 7. Juni 2004, S. 2, Fußnote 7.

13 Robin Wright/Glenn Kessler, *Bush Aims For "Greater Mideast" Plan. Democracy Initiative To Be Aired at G-8 Talks*, in: *washingtonpost.com*, 9. Februar 2004, unter: <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A24025-2004Feb8?language=printer>.

14 „Wir fangen mit dem Irak an.“ Interview mit James Woolsey, geführt von Carolin Emcke und Gerhard Spörl, in: *Der Spiegel* 4/2003, S. 108f.

15 President Bush Discusses Iraq Policy at Whitehall Palace in London, a.a.O. (Anm. 5).

der Überwindung ihres Freiheitsdefizits zu unterstützen, ist letztendlich der Schlüssel dazu, den Krieg gegen den Terror zu gewinnen.“¹⁶

Wie das Freiheitsdefizit zu beheben sei und der Krieg gegen den Terror gewonnen werden könne, wusste schließlich der Stellvertretende Verteidigungsminister Paul Wolfowitz. Er erinnerte an die subversive Wirkung des Helsinki-Prozesses, dessen Menschenrechtsprinzipien einst zum Sieg über das sowjetische Imperium beigetragen hätten, und plädierte für eine Wiederauflage des „Helsinki-Coups“ im Vorderen Orient,¹⁷ wobei allerdings nicht ganz klar ist, was hier zu Fall gebracht werden soll: die Regime der Region oder die Attraktivität des islamistischen Extremismus.¹⁸

Vorbild Helsinki

Man kann in der neokonservativen Würdigung der KSZE-Schlussakte eine instrumentelle Einstellung zu den Menschenrechten entdecken und, solange zweierlei Maß gilt und die Menschenrechte nur gegen gegnerische Staaten als Waffe dienen, diese Einstellung als zynisch geißeln.¹⁹ Aber Wolfowitz war beileibe nicht der einzige Politiker in Washington, der den Helsinki-Prozess als Vorbild für einen Reformprozess in der Region des Vorderen Orients ansah. Dass Senator John Edwards von der Demokratischen Partei im Vorwahlkampf um die Präsidentschaftskandidatur Anfang 2004 mit der Idee für sich warb, als Präsident im Vorderen Orient eine „Organisation“ vom „Typ Helsinki“ etablieren zu wollen, die bei der Entwicklung einer Zivilgesellschaft und politischer Parteien helfen, Wahlen beobachten und Krisen bewältigen sollte, zeugt davon, dass „Helsinki“ über die politischen Lager hinweg zum Zauberwort mutiert war.

Auf die Idee, die Herrschaftssysteme im Vorderen Orient mit den Mitteln von Helsinki grundlegend umzugestalten, hatte Washington allerdings kein Monopol. Für den ägyptischen Soziologen und Dissidenten Saad Eddin Ibrahim, der erst kürzlich eine dreijährige Gefängnisstrafe abgesessen hat, waren die osteuropäischen Kollegen, die mit Unterstützung der „alten Demokratien“ ihren Despoten erfolgreich die Stirn geboten hatten, beispielgebend: „Eine vergleichbare Unterstützung beschleunigte nach Helsinki in den 1970er und

16 White House, Remarks by the Vice President to the World Economic Forum, Davos, Switzerland, 24. Januar 2004, unter: http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/images/20040124-1_012403-worldeconomi-515h.html.

17 „So vertraute Paul Wolfowitz, die Nummer zwei im Pentagon, seinen europäischen Gesprächspartnern an, man müsse im Vorderen Orient den ‚Coup‘ der Vereinbarungen von Helsinki neu auflegen, die viel zum Fall des Sowjetreiches beigetragen haben, indem sie den Oppositionellen ein Minimum an Öffentlichkeit, wenn nicht gar Schutz gewährt haben.“ Jacques Almaric, *La gageure de Bush*, in: *Libération* Nr. 7101, 11. März 2004, S. 44.

18 Vgl. Wright/Kessler, a.a.O. (Anm. 13).

19 Vgl. Stephen Holmes, *The National Insecurity State*, in: *The Nation*, 10. Mai 2004, unter: <http://www.thenation.com/docprint.mhtml?i=20040510&s=holmes>.

1980er Jahren die friedliche Transformation der Herrschaft in der gesamten früheren sowjetischen Einflussosphäre.²⁰

Der KSZE-Prozess: Pate vieler Initiativen

Helsinki wurde nicht zum ersten Mal als Pate für ehrgeizige Reformvorhaben im Vorderen Orient bemüht. Kurz nach der Verabschiedung der Schlussakte 1975 hatte der damalige israelische Ministerpräsident Itzhak Rabin auf dem Kongress der Sozialistischen Internationale in Genf eine Übertragung der KSZE auf den Nahen Osten vorgeschlagen.²¹ Seit Abbau der Ost-West-Konfrontation fanden sich zahlreiche Nachahmer. Den Anstoß gaben 1990/91 die Krise und der Krieg am Golf, ausgelöst von dem Angriff des Irak auf den Nachbarstaat Kuwait. Den USA war es gelungen, in die Kriegskoalition gegen den Aggressor auch die meisten arabischen Staaten einzubinden, die als Gegenleistung für diese in ihren Gesellschaften unpopuläre Politik amerikanisches Engagement für eine Beilegung der tiefgreifenden und immer wieder gewaltsam ausbrechenden Konflikte im Nahen Osten verlangten. Die Aussichten hierfür schienen nicht schlecht, hatten doch die USA und die Sowjetunion beim Kuwait/Irak-Konfliktmanagement im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen an einem Strang gezogen, so dass zu erwarten war, dass die einstige Konkurrenz der beiden Supermächte einer Friedensinitiative nicht im Wege stehen würde. Vier Wochen nach Beginn der Kampfhandlungen stellte der deutsche Sozialdemokrat Willy Brandt unter Anleihen an die KSZE seine Überlegungen zu einer Friedensordnung für den Nahen Osten an, und noch vor Abschluss der Waffenstillstandsverhandlungen regte der jordanische Kronprinz El Hassan bin Talal in dem Bemühen, die Solidarität seines Landes mit dem übermächtigen Nachbarn Irak vergessen zu machen, eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Nahen Osten (KSZNO) an.²² Die Madrider Nahost-Konferenz vom Oktober 1991 machte in ihrer konzeptionellen Anlage – dem breiten Teilnehmerkreis aus nahezu allen Regionalstaaten, der Beteiligung wichtiger externer Akteure und der Einrichtung von multilateralen Arbeitsgruppen zu Kernproblemen der Region jenseits der Territorialkonflikte sowie der Initiierung eines Folgeprozesses von Verhandlungen und Gesprächen – gleichfalls deutliche Anleihen bei der KSZE.²³

20 Saad Eddin Ibrahim, *Dissident Asks: Can Bush Turn Words into Action?*, in: *Washington Post*, 23. November 2003.

21 Vgl. Frank Schimmelfennig, *Konferenzdiplomatie als regionale Friedensstrategie. Lässt sich das KSZE-Modell auf den Vorderen Orient übertragen?*, *Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, Heft 60, November 1991, S. 7, Fußnote 9.

22 Vgl. Willy Brandt, *Eine Friedensordnung für den Nahen Osten*, in: *Europa-Archiv* 5/1991, S. 137-142; *Das Jordanische Konzept einer KSZNO. Basierend auf einer Erklärung des jordanischen Kronprinzen El Hassan bin Talal sowie seines umfassenderen Konferenzpapiers*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 6/1991, S. 308-311.

23 Vgl. Claudia Schmid, *Frieden auf Raten? Der Verhandlungsfrieden in Nahost*, in: Margret Johannsen/Claudia Schmid (Hrsg.), *Wege aus dem Labyrinth? Friedenssuche in Nahost*, Baden-Baden 1997, S. 12-42, hier: S. 20f.

Grenzen der Übertragbarkeit

Der Optimismus hielt nur wenige Jahre vor. Aber nicht erst der Niedergang des Friedensprozesses seit der Ermordung Itzhak Rabins im November 1995 dämpfte die Erwartungen, dass die europäische Erfolgsgeschichte eine unwiderstehliche Anziehungskraft auf Europas Nachbarregion ausüben könnte. Regionalexperten hatten schon frühzeitig gewarnt, dass der Vordere Orient keine guten Erfahrungen mit Ordnungen europäischen Ursprungs gemacht habe und die Abneigung gegen externe Eingriffe tief verwurzelt sei. Der systematische Vergleich zwischen den beiden Regionen, der substanzielle Unterschiede in der Konfliktstruktur und -entwicklung zu Tage förderte, schien ebenfalls den Skeptikern Recht zu geben: Die europäische Konfliktregion war bestimmt von einem bipolaren, ideologisch klar strukturierten internationalen System unter Dominanz der beiden Blockführungsmächte USA und Sowjetunion. Wesentliche politische Streitfragen Europas waren durch eine Reihe von Abkommen beigelegt und der systempolitische Status quo war unbestritten. Auf der Basis gesicherter gegenseitiger Vernichtungskapazitäten herrschte strategische Stabilität. Die Akteure waren Staaten und Staatenbündnisse. Dagegen ist der Vordere Orient eine fragmentierte und multipolar strukturierte Konfliktregion, in der verschiedene Staaten um die Vormachtstellung konkurrieren und die USA nicht als Blockführungsmacht, sondern als außerregionaler Hegemon agieren. Hier werden Grenzen in Frage gestellt bzw. harren noch der völkerrechtlichen Anerkennung. Rüstungswettläufe bei Massenvernichtungswaffen und asymmetrische Kriegführung sind in ihrer Dynamik schwer zu kontrollieren. Unter den die Konfliktodynamik bestimmenden Akteuren sind zudem neben Nationalstaaten auch staatenlose Völker.

Es ist kein Zufall, dass im Vergleich zwischen den beiden Regionen außenpolitische und militärstrategische Gesichtspunkte im Vordergrund standen. Die innerstaatliche Herrschaftspraxis war im Vorderen Orient der 1990er Jahre kein Gegenstand von Bedeutung für die internationalen Beziehungen. Als der amerikanische Präsident 1991 eine „neue Weltordnung“²⁴ im Nahen Osten beginnen lassen wollte, ging es ihm darum, das Legitimitätsrisiko, das die arabischen Staaten eingegangen waren, als sie der Koalition gegen den Irak beitraten, zu mindern und das „*window of opportunity*“, das sich den USA durch die Zusammenarbeit mit der Sowjetunion im VN-Sicherheitsrat bot, zu nutzen, um den arabisch-israelischen Konflikt beizulegen und überdies eine ganze Reihe von wirtschaftlichen, sozialen und sicherheitspolitischen Problemen anzugehen, die der friedlichen Entwicklung der Region hinderlich waren. Die innere Verfasstheit der arabischen Staaten interessierte hierbei nicht.

24 Vgl. Stanley R. Sloan, *The US Role in a New World Order: Prospects for George Bush's Global Vision*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Washington, DC, 28. März 1991.

Terrorismus und demokratische Reformen

Das änderte sich mit den Anschlägen des 11. September 2001. Seither gilt die Region den USA als Brutstätte des transnational agierenden islamistischen Terrorismus, der dem Westen den Krieg erklärt habe. Als tiefere Ursache hierfür werden politische und soziale Modernisierungsdefizite der Region angesehen. Ungenügende Partizipationsmöglichkeiten im politischen System, ein rückständiges Bildungswesen und die abnehmende wirtschaftliche Anpassungsfähigkeit einer Reihe von Staaten mit sinkenden Staatseinnahmen, hohem Bevölkerungswachstum und steigender Arbeitslosigkeit gelten als Faktoren, die radikalen Alternativen in Form eines gewaltbereiten Islamismus den Nährboden bereiten.

In dieser Diagnose wurzelt die Reformoffensive der USA für den Vorderen Orient. Sie lässt sich auf eine Variante des Theorems vom demokratischen Frieden zurückführen. Nach diesem Theorem führen Demokratien keinen Krieg gegeneinander; von demokratischen Institutionen gehen überdies generell moderierende Wirkungen auf das Gemeinwesen aus, so dass es eher als autoritäre Systeme auch äußere Konflikte friedlich regelt.²⁵ Die Ausbreitung der Demokratie in der Staatenwelt reduziert demzufolge die Kriegsgefahr und liegt daher im Sicherheitsinteresse von Demokratien.²⁶ Allerdings geht es in der amerikanischen Offensive nicht um Sicherheit vor Krieg in seiner herkömmlichen zwischenstaatlichen Gestalt, sondern um Sicherheit vor dem Terror substaatlicher Akteure, unabhängig davon, ob diese staatliche Unterstützung genießen oder nicht. Demokratische Staaten, so lautet das variierte Theorem, bringen keinen Terrorismus hervor bzw. sind willens und in der Lage, Terroristen, die aus dem Innern der Gesellschaften heraus agieren, das Handwerk zu legen und zu verhindern, dass der Terrorismus zu einer Bedrohung nicht nur nach innen, sondern auch für Dritte wird. Um das Übel, das aus der Mitte der Gesellschaften kommt, auszurotten, muss der Nährboden, in dem es gedeiht, ausgetrocknet werden. Demokratische Reformen entziehen dem Terrorismus, der dem Westen und seiner Lebensweise den Krieg erklärt habe, den sozialen Nährboden und liegen daher im westlichen Sicherheitsinteresse.

Von der Vorwärtsstrategie zur Partnerschaft

Auf die Ankündigung einer neuen Vorwärtsstrategie der USA im Vorderen Orient folgte ein Arbeitspapier, das für das bevorstehende G-8-Gipfeltreffen im Juni 2004 bestimmt war und den amerikanischen Entwurf einer „G-8

25 Vgl. stellvertretend Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton 1993.

26 Siehe zur Kritik geschichtsphilosophischer Gewissheiten über einen historischen Fortschritt Bruno Schoch, *Frieden als Progress? Ein Großbegriff zwischen politischem Projekt und Geschichtsphilosophie*, in: Mathias Albert/Bernhard Moltmann/Bruno Schoch (Hrsg.), *Die Entgrenzung der Politik*, Frankfurt/New York 2004, S. 13-39.

Greater Middle East Partnership“²⁷ darstellt. Darin werden die in den *Arab Human Development Reports* 2002 und 2003 identifizierten Defizite als Stabilitätsrisiko und Bedrohung der gemeinsamen Interessen der G-8-Staaten bezeichnet. Der Entwurf, der im Februar 2004 bekannt wurde, wirbt für soziale, wirtschaftliche und politische Maßnahmen mittlerer Reichweite, ohne die politischen Systeme in Frage zu stellen.²⁸ Die vorgeschlagenen Maßnahmen unter dem Titel „*Promoting Democracy and Good Governance*“, z.B. technische Unterstützung bei der Registrierung von Wählern, Austausch- und Trainingsprogramme, Stipendien u.ä., setzen im Grunde voraus, dass die Machteliten demokratische Reformen wollen und es nur darum geht, die hierfür erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten bereitzustellen. Auf dem G-8-Gipfeltreffen am 9. Juni 2004 wurde aus dem amerikanischen Entwurf die „*Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa*“ der G-8, die schließlich auf dem Dubliner EU-US-Gipfel am 25./26. Juni 2004 in die „*EU-U.S. Declaration Supporting Peace, Progress and Reform in the Broader Middle East and in the Mediterranean*“ mündete.

In den 18 Monaten zwischen der Rede Powells und dem Gipfeldokument von Dublin veränderte die Initiative mehrfach ihr Gesicht. Als generelle Tendenz lässt sich festhalten, dass sie mit wachsender Zahl der sie tragenden Staaten konzilianter wurde. Während die ersten Verlautbarungen einen imperialen Ton anschlugen, der zu verhaltenen Reaktionen in Europa und harschem Protest in den arabischen Staaten führte, kennzeichnet die Gipfelerklärung von Dublin eine kooperative Wortwahl. Politisch ist von Bedeutung, dass die Reformagenda, die von den arabischen Regierungen als Diktat von außen interpretiert worden war, auf Betreiben der EU nunmehr auf dem Prinzip der Eigenverantwortlichkeit (*ownership*) der Regionalstaaten für Reformen basierte.²⁹ Wer bereits das Arbeitspapier der USA vom Februar 2004 für substanzarm gehalten hatte,³⁰ äußerte sich allerdings enttäuscht darüber, dass sich die Potentaten des Vorderen Orients nach dieser weiteren Verwässerung nunmehr wieder beruhigt zurücklehnen dürften.³¹ Überdies verpflichteten sich die Teilnehmer des G-8-Gipfels auf die Förderung eines gerechten Nahostfriedens. Davon war im amerikanischen Arbeitspapier vom Februar 2004

27 U.S. Working Paper for G-8 Sherpas, in: Al-Hayat, 13. Februar 2004, unter: <http://english.daralhayat.com/Spec/02-2004/Article-20040213-ac40bdaf-c0a8-01ed-004e-5e7ac897d678/story.html>.

28 Vgl. ebenda.

29 Zum Prinzip des *ownership* vgl. die Ausführungen des EU Special Representative for the Middle East Peace Process Marc Otte, *Towards an EU Strategy for the Middle East*, World Security Network, New York, 1. März 2004, unter: http://www.worldsecuritynetwork.com/showArticle3.cfm?article_ID=9094.

30 Vgl. Marina Ottaway/Thomas Carothers, *The Greater Middle East Initiative: Off to a False Start*, Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief 29, März 2003, unter: <http://www.ceip.org/files/pdf/Policybrief29.pdf>.

31 Vgl. Marina Ottaway, *The Broader Middle East and North Africa Initiative: A Hollow Victory for the United States*, Carnegie Endowment for International Peace, 2004, unter: <http://www.ceip.org/files/Publications/2004-06-15ottawayARB.asp?from=pubdate>.

noch nicht die Rede gewesen, was den Verdacht genährt hatte, dass die Demokratisierungsoffensive in der Absicht lanciert worden sei, ernsthafte Bemühungen um eine Lösung des Konflikts auf die lange Bank zu schieben, zumal bereits Richard Cheney in Davos postuliert hatte, dass demokratische Reformen essenziell seien für eine friedliche Beilegung des arabisch-israelischen Dauerkonflikts.³²

Helsinki und die Folgen

Die Neokonservativen haben für die Demokratisierungsoffensive Helsinki als Vorbild bemüht. Die folgenden Überlegungen gelten den Implikationen und Konsequenzen dieses erneuten Rekurses auf den KSZE-Prozess der 1970er und 1980er Jahre, diesmal für den Zweck einer demokratischen Transformation des Vorderen Orients. Vorweg scheint es geraten, sich einige Strukturmerkmale von Helsinki in Erinnerung zu rufen, soweit sie für die neokonservative Anleihe relevant sind. Sodann ist deren Schlüssigkeit zu prüfen. Welche Interpretation des KSZE-Prozesses liegt dem Rekurs zugrunde? Was folgt aus dieser Interpretation für die Politik gegenüber dem Vorderen Orient? Unter welchen Bedingungen lassen sich Erfahrungen aus dem KSZE-Prozess für eine demokratische und friedliche Entwicklung des Vorderen Orients nutzen? Wie ist vor diesem Hintergrund die neue „Vorwärtsstrategie“ der USA zu beurteilen?

Wenn die Neokonservativen mit der Anleihe bei Helsinki andeuten wollten, dass dem KSZE-Prozess ein Masterplan zugrunde lag, der auf den Fall des sowjetischen Imperiums zielte, so sind sie im Irrtum. Jedenfalls liegen keine öffentlich zugänglichen Dokumente vor, die dies belegen könnten. Niemand dürfte in den frühen 1970er Jahren, als um die Agenda einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz gerungen wurde, derart weitreichende Folgen erwartet haben.³³ Aber für die Frage, ob Helsinki für eine Demokratisierungsoffensive im Vorderen Orient Pate stehen kann, ist dies irrelevant. Geschichte ist schließlich nur bedingt planbar. Doch aus ihr zu lernen und zu versuchen, die Lehren planvoll umzusetzen, ehrt Strategen und Politiker gleichermaßen. Zwei Merkmale des KSZE-Prozesses verdienen besondere Beachtung, wenn die Rede von einer Wiederauflage des „Helsinki-Coups“ im Vorderen Orient beim Wort genommen werden soll: erstens die Verknüpfung von Sicherheit und Menschenrechten, zweitens die Interaktion von Staaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren.

32 Vgl. Zbigniew Brzezinski, *The Wrong Way to Sell Democracy to the Arab World*, World Security Network, New York, 8. März 2004, unter: http://www.worldsecuritynetwork.com/showArticle3.cfm?article_ID=9096.

33 Vgl. Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton/Oxford 2001, S. 257.

Sicherheit und Menschenrechte

Das Hauptziel der Schlussakte von Helsinki von 1975³⁴ war die Entdramatisierung des Systemantagonismus.³⁵ Die Sowjetunion, deren Außenpolitik seit den 1920er Jahren von Einkreisungsängsten bestimmt war, hatte bereits 1954 bei einer Außenministerkonferenz der vier Siegermächte des Zweiten Weltkriegs den Gedanken einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz vorgebracht, mit dem Interesse, den territorialen und gesellschaftlichen Status quo in Europa durch die Anerkennung seitens des Westens zu sichern. In der Schlussakte von Helsinki fand dieses Interesse seinen Ausdruck in zwei Prinzipien: dem der Unverletzlichkeit der Grenzen (Prinzip III) und dem der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten (Prinzip VI). Hierfür war die Sowjetunion zu Konzessionen bereit, in denen sie allerdings ganz gewiss keine Initialzündung zur revolutionären Umgestaltung der politischen Landschaft Europas erblickte.³⁶ Die USA standen einer europäischen Sicherheitskonferenz ursprünglich skeptisch gegenüber. Nachdem für ihr primäres Interesse an Rüstungskontrolle mit den Wiener Verhandlungen über Truppenreduzierungen in Mitteleuropa (*Mutual and Balanced Force Reductions*, MBFR)³⁷ nach mehrjährigen Sondierungen 1973 ein Forum geschaffen worden war, gaben sie ihren Widerstand auf³⁸ und sorgten indes im Verein mit ihren Verbündeten und den neutralen und blockfreien Staaten für die Aufnahme von vertrauensbildenden Maßnahmen in die Agenda der Konferenz.³⁹ Beider Interessen, sowohl das der Sowjetunion als auch das der USA, lassen sich problemlos der Dimension „Sicherheit“ zuordnen. Anders verhielt es sich mit dem Prinzip der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit (Prinzip VII). Es fand, wie auch die Vereinbarungen über menschliche Kontakte und Informationsfreiheit (Korb III), auf Betreiben der westeuropäischen Staaten Eingang in das Dokument. Die Staaten der Europäischen Gemeinschaft verbanden mit der KSZE das Interesse, am Entspannungsprozess zu partizipieren, der sich bisher auf das Verhältnis der Supermächte sowie auf die Ostverträge der Bundesrepublik Deutschland beschränkt hatte.

34 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kapitel A 1.

35 Vgl. Sabine Jaberg, *KSZE 2001, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, Heft 70, Hamburg, Dezember 1992, S. 7.

36 Vgl. Peter Schlotter, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, Frankfurt/New York 1999, S. 167.

37 Vgl. Reinhard Mutz (Hrsg.), *Die Wiener Verhandlungen über Truppenreduzierungen in Mitteleuropa (MBFR)*, Baden-Baden 1984.

38 Vgl. P. Terrence Hopmann, *Die Vereinigten Staaten und die KSZE/OSZE*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2000*, Baden-Baden 2000, S. 67-88, hier: S. 68.

39 Vgl. Wolf Graf von Baudissin, *Vertrauensbildende Maßnahmen als Instrument kooperativer Rüstungssteuerung*, in: Jost Delbrück/Norbert Ropers/Gerda Zellentin (Hrsg.), *Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE*, Köln 1977, S. 215-229, hier: S. 218f.

Diese wiederum verfolgte mit der KSZE überdies das Ziel, über durchlässigere Grenzen die Lage der deutschen Minderheiten im Osten zu verbessern. Hier ging es also nicht um zwischenstaatliche Herrschaftsfragen, die in der Ära der militärischen Blockkonfrontation genuine Sicherheitsfragen waren, sondern um innenpolitisches Verhalten.

Das Junktim zwischen sicherheitspolitischen Prinzipien und Maßnahmen wie der Unverletzlichkeit der Grenzen oder Vertrauensbildung durch militärische Transparenz einerseits und der Achtung der individuellen Menschenrechte und Grundfreiheiten andererseits war ein verhandlungspolitischer „*Big Deal*“⁴⁰ zwischen Ost und West. Auch wenn auf westlicher Seite die liberale These Anhänger haben mochte, nach der demokratische Herrschaftsstrukturen eine Voraussetzung für eine stabile Friedensordnung in den internationalen Beziehungen sind,⁴¹ ließ sich hieraus im Europa der Bipolarität kein operativ zwingender Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Sicherheit ableiten.⁴² Der Auslegung des Selbstbestimmungsrechts schließlich, wonach allen Völkern das Recht zustand, ihren inneren *und* äußeren politischen Status ohne äußere Einmischung zu bestimmen (Prinzip VIII), lag kein Konzept zugrunde, in dem die Menschenrechte als Hebel für gesellschaftliche Umwälzungen fungierten, um auf diesem Wege die Teilung Europas zu überwinden. Die Möglichkeit eines „*peaceful change*“ trug vielmehr dem Interesse der Bundesrepublik Rechnung, die deutsche Frage bzw. die Chance zur Wiedervereinigung offen zu halten.⁴³

Nach Verabschiedung der Helsinki-Schlussakte 1975 entfaltete das Menschenrechtsprinzip ambivalente Wirkungen. Wer vor Auflösung des Systemkonflikts die Rahmenbedingungen des Konfliktaustrags zu regulieren und das Übermaß an Soldaten und Waffen in Europa abzutragen suchte, bevorzugte Rüstungskontrolle und hielt die Menschenrechte für ein weniger taugliches Instrument, um die internationale Sicherheit entspannungspolitisch zu verankern.⁴⁴ Wer indes die Überwindung des Ost-West-Konflikts zur Perspektive machte, aus der die Vereinbarungen über die Menschenrechte im Rückblick zu beurteilen sind, gelangt zu einem entgegengesetzten Urteil und bewertet sie als das dynamische Element des KSZE-Prozesses.⁴⁵ Aus den unterschiedlichen Perspektiven folgt eine zweite Differenz. Im Urteil über die Wirkung der KSZE-Normen nimmt der rüstungskontrollpolitische Ansatz die staatlichen Akteure bzw. die zwischenstaatlichen Beziehungen in den Blick, wäh-

40 Götz von Groll/Berthold Meyer, Noch eine Chance für den Verhandlungsfrieden. Lehren aus der KSZE für eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Nahen Osten, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 7/1996, S. 39.

41 Vgl. Schlotter, a.a.O. (Anm. 36), S. 163.

42 Zur Kritik der Vermengung des sicherheitspolitischen Instruments der Rüstungskontrolle mit der Gewährung von Menschenrechten vgl. Reinhard Mutz, Rüstungskontrolle und Menschenrechte, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 44/87, 31. Oktober 1987, S. 13-18.

43 Vgl. Egon Bahr, *Zu meiner Zeit*, München 1996, S. 320.

44 Vgl. Mutz, a.a.O. (Anm. 42), S. 14.

45 Vgl. Schlotter, a.a.O. (Anm. 36), S. 162.

rend der menschenrechtliche Ansatz auf die innenpolitische Dynamisierung fokussiert.

Helsinki von unten

Die Verabschiedung der KSZE-Schlussakte führte in den sozialistischen Staaten zu einer gesellschaftlichen Mobilisierung in Gestalt der so genannten Helsinki-Gruppen, die mit Organisationen der Friedensbewegung im Westen transnationale Netzwerke knüpften.⁴⁶ Sie klagten die Implementierung der Vereinbarungen von Prinzip VII und Korb III ein und erwarteten, dass der KSZE-Monitoringprozess ihnen Schutz gegen staatliche Repression bieten würde.⁴⁷ In ihrem Verhältnis zu den Bürgerbewegungen befanden sich die Regime in einer Zwickmühle. Die Hegemonie des Einparteienstaates mit allen Mitteln erhalten zu wollen widersprach dem Wunsch nach internationaler Legitimität. Welches Motiv sich jeweils durchsetzte, hing auch vom Klima in den Ost-West-Beziehungen ab, wobei „Eiszeit“ eher der Repression und „Taufwetter“ eher der Toleranz zuträglich war, bis die innen- und systempolitische Liberalisierung nur noch mit Hilfe der Armeen hätte aufgehalten werden können. Dafür, dass die sowjetische Führung diese Option verwarf, lassen sich mehrere Erklärungen finden. Die westliche Wirtschaftshilfe, mit der man der sinkenden Produktivität der sowjetischen Planwirtschaft zu begegnen hoffte, war nur um den Preis eines Verzichts auf die Gewaltoption zu bekommen. Dieser Verzicht fiel den politischen Eliten bzw. den Reformern um das sowjetische Staatsoberhaupt Michail Gorbatschow umso leichter, als sich in der Interaktion von sozialer Mobilisierung und internationaler Sozialisation ihre Identitäten insoweit transformiert hatten, dass die Achtung der Menschenrechte eine höhere Norm darstellte als das Überleben des Einparteienstaates.⁴⁸

Helsinki: Muster ohne Wert?

Hier ist nicht der Ort, um anderen Erklärungen für die Auflösung der Blockkonfrontation bzw. die Implosion des sowjetischen Imperiums – z.B. die ordnungspolitisch oder durch den Rüstungswettlauf bedingte Fehlallokation von Ressourcen in den sozialistischen Staaten – nachzugehen. Es genügt festzustellen, dass die Rede der Neokonservativen von einer Wiederholung des „Helsinki-Coups“ im Vorderen Orient auf der Prämisse basiert, dass es die innenpolitische Dynamisierung in den sozialistischen Staaten infolge der

46 Vgl. Ben Schennink, Helsinki von unten: Entstehung und Entwicklung der Helsinki Citizens' Assembly (HCA), in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 435-449, hier S. 436-440.

47 Vgl. den Länderüberblick in Thomas, a.a.O. (Anm. 33), S. 160-194.

48 Vgl. ebenda, S. 229-231.

Vereinbarungen über die Menschenrechte in der KSZE-Schlussakte war, die letztlich die Auflösung des sowjetischen Imperiums bewirkte und in dessen ehemaligem Machtbereich junge Demokratien entstehen ließ, die gemäß dem Theorem vom demokratischen Frieden den demokratischen Westen nicht länger bedrohten. Allerdings wäre es ohne das Interesse der östlichen wie der westlichen Staaten an einer *Verbesserung der Sicherheitslage* in Europa überhaupt nicht zu dem Tauschgeschäft gekommen, das am Anfang des KSZE-Prozesses stand. Wer Helsinki nur aus dem Blickwinkel der Menschenrechte und ihrer Bedeutung für die Transformation der sozialistischen Staaten zum Vorbild für den Vorderen Orient machen will, übersieht, dass Sicherheit der Anker war, der es den sozialistischen Staaten gestattete, sich auf die Zumutung einzulassen, die ihre Unterschrift unter die menschenrechtlichen Bestimmungen der Schlussakte für sie darstellte. Die Risiken, die diese Bestimmungen für die Stabilität ihrer Regime mit sich brachten, wogen in ihren Augen leichter als die Vorteile, die eine Anerkennung des territorialen Status quo versprach. Auch auf Seiten des Westens spielten Stabilitätserwägungen eine Rolle, als die KSZE-Agenda zur Diskussion stand. Eine Destabilisierung der östlichen Regime barg durchaus Sicherheitsrisiken im bipolaren Verhältnis,⁴⁹ die allerdings tragbar schienen, wenn die sowjetische Außenpolitik in vereinbarte Verhaltensregeln eingebunden würde.⁵⁰ Erst die Befriedigung der komplementären Sicherheitsinteressen schuf die Voraussetzung für die Ausbreitung von Demokratie und Menschenrechten im Europa östlich der Elbe.

Nahostkonflikt und Demokratisierung

Ohne eine in der Bedeutung vergleichbare sicherheitspolitische Agenda steht es schlecht um die Aussichten, dass im Vorderen Orient das Menschenrechtsprinzip zum Ferment einer tiefgreifenden gesellschaftlichen Umgestaltung mit dem erhofften Ergebnis wird, dass der religiös kodierte Terrorismus islamistischer Randgruppen⁵¹ seinen Resonanzboden verliert. Es wurde bereits auf die Unterschiede in der Konfliktstruktur und -entwicklung zwischen Europa und dem Vorderen Orient hingewiesen. Von überragender sicherheitspolitischer Bedeutung ist hier der ungelöste israelisch-arabische Konflikt, insbesondere dessen Kern, der Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern.

Dieser Dauerkonflikt und die Auseinandersetzungen zwischen den arabischen Staaten über den richtigen Umgang mit Israel haben bisher die regionale Ko-

49 Vgl. Henry A. Kissinger, Erklärung vor dem Außenpolitischen Ausschuss des amerikanischen Senats am 19. September 1974, in: Europa-Archiv, Folge 20/1974, S. D 478-480.

50 Vgl. Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer, Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie, Opladen 1994, S. 104.

51 Vgl. Jochen Hippler, Die Quellen des Terrorismus – Ursachen, Rekrutierungsbedingungen und Wirksamkeit politischer Gewalt, in: Bruno Schoch u.a. (Hrsg.), Friedensgutachten 2002, Münster 2002, S. 52-60, hier: S. 58.

operation behindert, die ein Motor wirtschaftlicher Entwicklung jenseits der Rentenökonomien hätte sein können. Gewiss würde eine Beilegung des Konflikts nicht automatisch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungskräfte freisetzen und die Modernisierungsblockaden in der Region beseitigen. Aber eine tragfähige Regelung des Konflikts oder zumindest die Aussicht darauf würde den Anreiz für die Regierenden im Vorderen Orient, sich auf die amerikanische Reformagenda ernsthaft einzulassen, deutlich erhöhen und die Chancen für eine plurale, vielleicht letztlich demokratische Entwicklung der Region verbessern, von der sich die Väter der neuen amerikanischen „Vorwärtsstrategie“ eine Eindämmung des Terrorismus erhoffen. Denn die Risiken, die diese Agenda für die Stabilität der Regime im Vorderen Orient birgt, dürften bei anhaltend hohem Konfliktniveau höher sein als wenn der Konflikt gelöst oder auf dem Weg der Lösung ist. Diese Interpretation des Zusammenhangs zwischen der herrschenden Friedlosigkeit und der Regimestabilität mag überraschen, widerspricht sie doch der verbreiteten Auffassung, dass der Konflikt von den autokratischen Herrschern instrumentalisiert wird, um sich Reformen zu verweigern. Indes übersieht dieser Einwand die ambivalente Wirkung des Konflikts auf das Kräfteverhältnis zwischen beharrenden und reformwilligen Kräften.

In der Tat ist der Konflikt geeignet, die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den sozialen Verhältnissen nach außen abzuleiten und dient konservativen Kräften als Vorwand, sich Reformen zu verweigern. Er stärkt überdies die Rolle der Militärs und die Akzeptanz militärischer Lösungen in der Politik und ist eine wesentliche Ursache für den hohen Anteil von Rüstungsausgaben in den Haushalten der Regionalstaaten. Hieraus erwächst verkrusteten Strukturen ein Beharrungsvermögen, das aber langfristig der Stabilität der Regime abträglich ist, da die sozialen Probleme nicht ab-, sondern zunehmen und die Ansprüche der jungen Bevölkerungen nicht sinken, sondern steigen. Indes setzt der Konflikt insbesondere bei hohem Gewaltniveau den politischen Akteuren, die im Interesse eines Überlebens der Regime Reformen für dringend geboten halten,⁵² Grenzen. Denn mit der anhaltenden Gewalt erodiert die Legitimität der Regime, die eine Partnerschaft mit den USA eingegangen sind, wenn sich der Eindruck verfestigt, dass die USA kein ehrlicher Makler und nicht um eine faire Regelung des Konflikts bemüht sind. In diesem Klima ist die Nähe zu den Protagonisten der amerikanischen Demokratisierungsoffensive, in die Reformkräfte gerückt werden, ihren Anliegen nicht unbedingt förderlich und könnte erklären, warum auch Oppositionelle in der Region oder im Exil auf die Offensive so zurückhaltend reagiert haben.⁵³

52 Vgl. zu dem Balanceakt, den staatliche Reformer zu vollführen haben, Iris Glosemeyer/Volker Perthes, Reformen gegen den Terror?, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP aktuell 48, Berlin, November 2003.

53 Vgl. Daoud Kuttab, Reform In The Arab World Requires That True Intellectuals Speak Out, in: Al-Hayat, 11. April 2004, unter: <http://english.daralhayat.com/opinion/04-2004/Article-20040411-da7c22e5-c0a8-01ed-004d-659d2780e3f8/story.html>.

Das Paradoxon der Demokratie

Eine Demokratisierungsagenda für den Vorderen Orient, die es ernst meint mit freien Wahlen, Rechtsstaatlichkeit, Partizipation und Pluralität, kann sich die Gesellschaften nicht aussuchen, auf die sie sich richtet. Nicht immer und überall werden die zivilgesellschaftlichen Akteure Normen übernehmen wollen, die eigenen Werten und Traditionen zuwiderlaufen. Damit soll keineswegs dem Diktum, „der Islam“ sei unvereinbar mit „der Demokratie“, das Wort geredet werden. Es nähme sich im Lichte der Debatte, die Intellektuelle quer durch die arabische Welt seit Ende der 1980er Jahre über die Notwendigkeit von politischer Öffnung und Demokratisierung führen, nachgerade kolonialistisch aus. Gleichwohl werden demokratische Regierungsformen, wenn sie funktionieren und gesellschaftliche Verankerung finden sollen, nicht nur historische und kulturelle Eigenheiten berücksichtigen, sondern auch oppositionelle Gruppen einbinden müssen. Im Vorderen Orient hieße mehr Demokratie wagen, dass islamistischen Parteien, deren Basis in der Wählerschaft der meisten arabischen Länder auf 15 bis 30 Prozent geschätzt wird,⁵⁴ angemessene Repräsentanz im politischen System einzuräumen ist. Ihre Botschaft ähnelt in vielem dem Befund der *Arab Human Development Reports*: Sie nehmen Anstoß an schlechter Regierungsführung und fordern demokratische Rechte und Freiräume für die Betätigung der Zivilgesellschaft. Wie der *Arab Human Development Report 2003* feststellt, wurden manche politische Bewegungen, die Missstände anzuprangern hatten und Abhilfe verlangten, erst durch das Nichtvorhandensein legaler Artikulationsmöglichkeiten in den Untergrund gedrängt, wo sie Gewalt als Mittel ihres politischen Aktivismus übernahmen.⁵⁵

Papier ist geduldig. Was sich in einer Rede vor einem konservativen amerikanischen *Think Tank* gut macht, bedarf jedoch der Bewährung in der Praxis. Indes steht es mit der Bereitschaft, mehr Demokratie zu wagen, wenn es um den politischen Islam geht, in der amerikanischen Administration nicht zum Besten. Das zeigte sich unlängst, als es um die Frage der Einbindung der palästinensischen *Hamas* in die Verwaltung des Gazastreifens ging, den Israel nach den Plänen seines Ministerpräsidenten bis Ende 2005 räumen will. Obgleich Umfragen aus dem Jahr 2004 zufolge die *Hamas* keineswegs bei Wahlen eine Mehrheit erringen würde, sondern inzwischen lediglich mit der *Fatah* gleichgezogen hat, wünschte die Bevölkerung fast einhellig ihre Teilnahme an den Wahlen und ihre gleichberechtigte Beteiligung an der Administration. Diese Demonstration politischer Reife von Seiten der Palästinenser hat die amerikanische Administration nicht davon abgehalten, derartigen Plänen eine Absage zu erteilen. Eine solche Einmischung in die inneren An-

54 Vgl. Volker Perthes, *Geheime Gärten. Die neue arabische Welt*, Berlin 2002, S. 116.

55 Vgl. United Nations Development Programme/Arab Fund for Economic and Social Development, *The Arab Human Development Report 2003. Building a Knowledge Society*, New York 2003, S. 220f.

gelegenheiten eines anderen Gemeinwesens können sich die USA natürlich nur in Fällen prekärer Staatlichkeit erlauben, z.B. dort, wo das Experiment des Staatsaufbaus misslungen ist oder sie einen Regimewechsel erzwungen haben. Bleibt zu hoffen, dass die Regierenden im Vorderen Orient die ihnen abverlangten Reformen nicht selektiv interpretieren wie die USA im dargestellten Fall.

Systemtransformation und Stabilität

Allerdings würden die autokratischen Regime mit der Einleitung von Reformen, die deutlich über kosmetische Verbesserungen hinausgehen, ein beträchtliches Risiko eingehen. Dass sich die Regime im Interesse ihres langfristigen Überlebens Reformen unterziehen müssen und dies auch Teilen der politischen Klassen bewusst ist, wurde bereits erwähnt. Dennoch birgt dieser Prozess zahllose Unwägbarkeiten. Der Westen müsste in Kauf nehmen, dass es zu Politikwechseln kommt, die seinen Interessen zuwiderlaufen, nicht nur bei dem ungehinderten Ölfluss zu moderaten und stabilen Preisen, auch in anderen Fragen wie der Stationierung fremder Truppen, dem Import von Rüstungstechnologie oder der Nuklearwaffenfrage. Für die Regime aber könnte noch mehr, nämlich ihr Bestand, auf dem Spiel stehen. Denn die Demokratisierung vormoderner Herrschaftsformen ging in der Geschichte selten Hand in Hand mit gesellschaftlicher und regionaler Stabilität,⁵⁶ sondern verlief in aller Regel nicht nur turbulent, sondern zumeist auch unfriedlich. Die friedlichen Revolutionen in Mittel- und Osteuropa mögen die Hoffnung nähren, dass es auch anders geht. Aber es wäre müßig, auf einen Michail Gorbatschow des Vorderen Orients zu hoffen. Denn wie oben ausgeführt, gibt es im Unterschied zu Europa im Vorderen Orient keinen Hegemonialstaat, der sich zum durchsetzungsfähigen Anwalt einer demokratischen Transformation der Regime machen könnte. Dass sich die hegemoniale Rolle der USA im Vorderen Orient nicht auch auf die Fähigkeit erstreckt, Demokratie einfach zu exportieren, hat sich nach dem Abenteuer im Irak vermutlich auch bei den Neokonservativen herumgesprochen.

Die vorgebrachten Einwände sollten indes nicht so gelesen werden, dass Helsinki als Vorbild unbrauchbar für den Vorderen Orient ist. Die Anleihe beim KSZE-Prozess sollte im Gegenteil das Demokratisierungsprojekt weiterhin inspirieren. Doch hierfür taugt er nur, wenn seine komplexe Struktur ernst genommen wird. Eine selektive Interpretation, die seine sicherheitspolitische Agenda ausblendet und die zivilgesellschaftlichen Akteure idealisiert, entspringt nicht nur einem mangelhaften Verständnis für den Prozess, sondern auch einer Neigung zu Patentrezepten. Als Legokasten, aus dem man sich nach Belieben bedient, dürfte Helsinki wenig Nutzen stiften.

56 Vgl. Edward D. Mansfield/Jack Snyder, Democratization and the Danger of War, in: International Security 1/1995, S. 5-38.