

Quo vadis, Obama? US-amerikanische Demokratieförderpolitik nach dem Kalten Krieg

Poppe, Annika Elena

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Poppe, A. E. (2011). *Quo vadis, Obama? US-amerikanische Demokratieförderpolitik nach dem Kalten Krieg*. (HSFK-Report, 2/2011). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-292633>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report Nr. 2/2011

Quo vadis, Obama?

US-amerikanische Demokratieförderpolitik nach
dem Kalten Krieg

Annika Elena Poppe

Dieser HSFK-Report ist eine Übersetzung des 2010 erschienenen PRIF-Reports No. 96:
Whither to, Obama? U.S. democracy promotion after the Cold War

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: poppe@hsfk.de · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-22-8

Euro 6,-

Zusammenfassung

Nach George W. Bushs Amtsantritt im Januar 2001 schätzten viele Experten – teils zustimmend, teils empört – die Agenda des neuen Präsidenten als relativ einfach ein: „ABC“ – Anything But Clinton. Als Präsident Obama sein Amt acht Jahre später antrat, beschrieben viele den Ansatz des neuen Präsidenten korrespondierend als „ABB“ – Anything But Bush. Bush hinterließ seinem Vorgänger eine Vielzahl schwieriger Situationen und Krisen: die unpopulären Kriege in Afghanistan und Irak, die Behandlung von Gefangenen in Guantánamo und an anderen, geheimen Orten, die globale Finanzkrise, die Beziehungen zu Pakistan und dem Iran, der Israel-Palästina-Konflikt u.a.m. Obama versprach, sie grundsätzlich anders als sein Vorgänger anzugehen und zu lösen. Vorliegender HSFK-Report untersucht, wie Obama mit einem besonders schwierigen Erbe der Bush-Regierung umgeht: der globalen Förderung von Demokratie, dem Lieblingsprojekt seines Vorgängers. Wird er dieses vielfach kritisierte Projekt fallen lassen, es mit leichten Anpassungen weiterführen oder einen völlig neuen Ansatz wählen?

Um diese Frage zu beantworten, muss zunächst der Kontext, in dem die Obama-Regierung operiert, betrachtet werden. Es zeigt sich, dass das amerikanische Selbstbild, eine außergewöhnliche und erwählte Nation zu sein, sowohl eine passive als auch eine aktivistische Variante der Demokratieförderung hervorbrachte. Ein Blick auf die derzeitige Debatte offenbart die Motive, die dieser Politik zugrundeliegen und ihre Auswirkungen. Anschließend bewertet der Report die unmittelbaren Vorgänger Obamas, Clinton und Bush, in Bezug auf ihre Politik der Demokratieförderung und die offiziellen Gründe, die sie dafür ins Feld führten. Abschließend wird untersucht, wie sich die Obama-Regierung vor dem Hintergrund der erarbeiteten Parameter positioniert, und ihre ersten Initiativen zur Demokratieförderung werden analysiert und interpretiert, auch im Hinblick auf die Zukunft dieses zentralen Politikfeldes.

Obama, wie diese Analyse zeigt, kann und wird die Demokratieförderung nicht völlig über Bord werfen. Die Vorstellung, dass die Vereinigten Staaten einen besonderen Platz und eine herausragende Rolle unter den Staaten der Welt innehaben, ist in der nationalen Identität des Landes tief verwurzelt. Ein zentraler Bestandteil dieses amerikanischen „Exzeptionalismus“ ist das Bestreben, die Welt durch die Verbreitung von Menschenrechten und Demokratie aufzuklären und zu befreien. Diese uramerikanische Mission ist weitgehend unumstritten, und kein US-Präsident kann sich diesem Thema entziehen. Allerdings prägten die Kontroversen darüber, wie Demokratie gefördert werden soll, das 20. Jahrhundert, insbesondere die Präsidentschaften nach dem Kalten Krieg. Nicht nur die Kontroverse über die Wahl der Mittel – zurückhaltender Exemplarismus oder aktive (friedliche oder militärische) Intervention – sondern auch die Begründungen für Demokratieförderung haben sich mit der Zeit entwickelt und verändert und führen auch zum Beginn des 21. Jahrhunderts zu beträchtlichen Meinungsverschiedenheiten.

Die Analyse der Begründungen, welche die Clinton- und Bush-Regierungen zur Legitimierung der Demokratieförderung anführten, ergibt, dass normative Argumente eine zentrale Rolle spielen. Rationale Argumente sind allerdings ebenso wichtig: Die Förderung von Demokratie im Ausland – darauf beharren offizielle Regierungsvertreter – er-

höht außerdem die Sicherheit der Vereinigten Staaten, schafft stabile Märkte und Handelsbeziehungen, bringt auch anderen Völkern Prosperität und Sicherheit und fördert außerdem den Weltfrieden. Die Präsidentschaft Obamas entwickelte nur zögerlich ihre eigene Demokratieagenda und -rhetorik. Sie bedient sich ebenso normativer Begründungen, ist aber relativ zurückhaltend, wenn es um die Darstellung der Demokratieförderung als Strategie zur Durchsetzung eigener (nationaler) Interessen geht. Dies steht in besonders scharfem Kontrast zur Bush-Regierung, die mit Nachdruck behauptete, dass das Fördern von Demokratie überall auf der Welt ein Sicherheitsimperativ sei, und die auch nicht davor zurückschreckte, dieses Ziel mit militärischen Mitteln zu erreichen. Eine drastische, manichäische Sprache unterstrich die Bedeutung der Demokratieförderung als ein Allheilmittel der Außenpolitik. Das Obama-Team hat den Gebrauch solch pompöser Rhetorik weitgehend eingeschränkt und pflegt eine deutlich reserviertere Haltung zum Thema.

In vielerlei Hinsicht ähneln die ersten Schritte der Obama-Regierung in der Demokratieförderung jenen des demokratischen Vorgängers Clinton. Demokratieförderung ist nur eines unter anderen Zielen und wird in eine grundsätzlich pragmatische außenpolitische Ausrichtung eingebettet. Obama bevorzugt wie Clinton einen non-konfrontativen Ansatz der Demokratieförderung mit dem Fokus auf Staaten, die Hilfe von außen willkommen heißen – und nicht, wie Bush, primär auf Schurkenstaaten. Zudem zieht er den Multilateralismus dem Unilateralismus entschieden vor. Wie ihre beiden Vorgänger hat die Obama-Regierung das Budget für Demokratiehilfe erhöht und wiederholt versichert, dass sie sich der Verbreitung der Demokratie im Ausland als einer besonderen Verantwortung des amerikanischen Volkes gegenüber der Welt verpflichtet fühle.

Mittlerweile beginnt Obama, in der Demokratieförderung seinen eigenen Ansatz zu entwickeln. Um sich sichtbar von den beiden Regierungsperioden George W. Bushs abzugrenzen, hat Obama Fehler in der Vergangenheit eingeräumt und betont nun nachdrücklich den Wert gegenseitigen Verständnisses und den nicht-zwanghaften Charakter der Demokratie(-förderung). Seine Regierung änderte den Stellenwert der Demokratieförderung in der Außenpolitik, indem sie das von Präsident Bush als Chefsache behandelte Projekt „herabstufte“ und zusammen mit der Förderung der Menschenrechte in einen breiteren entwicklungspolitischen Rahmen stellte. Im Vergleich mit der Zeit der Clinton-Regierung, findet das Obama-Team Umstände vor, die jegliche Bemühungen um Demokratieförderung demotivieren: die Demokratie-Euphorie der 1990er, gespeist aus dem Ende des Kalten Krieges und der „Dritten Welle“ der Demokratie, sieht sich mit einer Debatte über eine globale Gegenbewegung (*global backlash*) konfrontiert, und die Vereinigten Staaten registrieren besorgt ihren eigenen relativen Niedergang auf der Weltbühne und das Aufstreben neuer ehrgeiziger Mächte. Als Konsequenz daraus bemüht sich Obama – im Unterschied zu seinen beiden Vorgängern – den Vorbildcharakter der USA als wegweisender Leuchtturm zu betonen: passive Förderung von Demokratie durch „leadership by example“. Das scheint zum einen seinem persönlichen Stil zu entsprechen, zum anderen aber auch eine kluge Strategie in einer Zeit, in der den USA sowohl die Ressourcen als auch die Glaubwürdigkeit fehlen, um Demokratie aktiv und im großen Stil zu verbreiten. Mit dieser Vorgehensweise verhindert Obama, dass Demokratieförderung seiner Agenda des globalen „Re-Engagements“ in die Quere kommt – einer Agenda, die

sich um die Pflege konstruktiver Beziehungen zu allen Arten von Regimen bemüht, mit dem Ziel, langfristig demokratischen Wandel herbeizuführen. Es wundert nicht, dass er mit dieser Strategie von den Anhängern seines Vorgängers scharf kritisiert wird. Wie erfolgreich sein eigener Ansatz der Demokratieförderung sein wird, bleibt abzuwarten.

Inhalt

1. Einleitung	1
2. Außenpolitisches Allheilmittel oder idealistische Schönfärberei? US-Amerikanische Demokratieförderung in Geschichte und Gegenwartsdenken	4
3. Demokratieförderung von Clinton zu Bush	10
3.1 Die Präsidentschaft Clintons – Globale Wirtschaftspolitik durch Demokratieförderung?	10
3.2 Die Präsidentschaft Bushs – Terrorbekämpfung durch Demokratieförderung?	13
3.3 Die beiden Präsidentschaften nach dem Kalten Krieg im Vergleich	18
4. Amerikas globale Mission und die nationale Sicherheit	18
4.1 Die offiziellen Begründungen für Demokratieförderung unter den Präsidentschaften Clinton und Bush	18
4.2 Die offiziellen Begründungen im politischen Kontext	24
5. Obamas Präsidentschaft – Distanzierung von Bushs Erbe und Suche nach einem eigenen Weg	28
6. Ausblick	36
Bibliographie	40

1. Einleitung¹

Als Präsident George W. Bush im Januar 2009 aus dem Amt schied, steckte sein wichtigstes außenpolitisches Projekt, die globale Verbreitung von Demokratie „with the ultimate goal of ending tyranny in our world“ (Bush 2005a), tief in der Krise. Präsident Bush hatte Demokratieförderung – zumindest rhetorisch – weit oben auf seine „freedom agenda“ gesetzt, indem er sie zu einem, wenn nicht gar zu *dem* Grundsatz des „Kampfes gegen den Terror“ erklärte. Seine Politik hatte in vielen Teilen der Welt zu Befremdung oder sogar zu offenem Widerstand geführt und wurde zu Hause wie auch international heftig kritisiert. Akademische und journalistische Kreise diagnostizierten während der zweiten Amtszeit Bushs nicht nur eine weltweite Gegenbewegung zur Demokratie, sondern ermittelten auch Gegenreaktionen auf Demokratieförderung.

Angesichts der Last, die Bush seinem Nachfolger hinterlassen hat, fragen sich viele: ‘Quo vadis, Präsident Obama?’ Wird seine Regierung bei der Demokratieförderung einen neuen Weg einschlagen, oder wird sie der generellen Ausrichtung und den Inhalten ihrer Vorgängerin folgen, wenn auch auf bescheidenere und leisere Art und Weise? Anderthalb Jahre, nachdem Obama mit dem Versprechen eines grundsätzlichen Wandels sein Amt antrat, hat sich noch kein neues Demokratieförderprofil herauskristallisiert. Während einige der Obama-Regierung Kontinuität attestieren, sehen andere eindeutige Zeichen des Wandels. Wer auch immer Recht behalten wird, die Position der Obama-Regierung zur Demokratieförderung ist nicht nur für das Gesamtbild der amerikanischen Außenpolitik relevant, sondern auch für das internationale Unterfangen der externen Demokratieförderung.

Ist aus heutiger Sicht Kontinuität oder Wandel in der amerikanischen Demokratieförderung zu erwarten? Um diese Frage zu beantworten, umreißt der Report zunächst die etwaigen Determinanten von Obamas Demokratieförderpolitik. Dafür untersucht er Praxis und Rhetorik der zwei Präsidentschaften, die die US-amerikanische Demokratieförderung nach Ende des Kalten Krieges geprägt und umgesetzt haben. Um Kontinuität oder Wandel entschlüsseln zu können, wird das Hauptaugenmerk auf dem *Warum* und dem *Wie* amerikanischer Demokratieförderung liegen, d.h. auf den offiziellen Gründen und Motivationen für Demokratieförderung und auf den Mitteln, mit denen sie umgesetzt wurde. Beides wird für die jeweiligen Präsidentschaften analysiert und verglichen. Den breiteren Kontext liefert die Diskussion über den Stellenwert der Demokratieförderung in der amerikanischen Außenpolitik sowohl in der Vergangenheit als auch in den jüngsten Debatten. Jede neue Regierung muss zu bestehenden außenpolitischen Konzepten Stellung beziehen: zu denen, die einer starken historischen Tradition entspringen und dementsprechend eine große Relevanz für die nationale Identität haben sowie zu denen, die

1 Ich danke Stefanie Herr und Jonas Wolff für ihre wertvollen Kommentare und Anregungen. Für die Übersetzung dieses Reports aus dem Englischen (Whither to, Obama? U.S. democracy promotion after the Cold War. PRIF Report No. 96, 2010) danke ich außerdem Elizabeth Boshold, Daniel Müller, Enrico Klotter und Steffen Schiklenk.

eine große Rolle in der jüngeren Außenpolitik des Landes gespielt haben – im Falle der Demokratieförderung trifft beides zu.

Um die Motivationen für das US-amerikanische Beharren auf Demokratieförderung, die Umsetzung dieser sowie ihre Zukunftsaussichten zu veranschaulichen, geht dieser Report wie folgt vor: Erstens wird die historische Bedeutung dieser Politik für die amerikanische nationale Identität nachgezeichnet und die verschiedenen Positionen dazu diskutiert, die sich über die letzten Jahrzehnte entwickelt haben. Zweitens wird er einen Überblick darüber liefern, wie Obamas unmittelbare Amtsvorgänger, Bill Clinton (1993-2001) und George W. Bush (2001-2009), die sich beide stark für Demokratieförderung einsetzten, diese Politik angegangen und umgesetzt haben. Drittens werden die offiziellen Begründungen für Demokratieförderung unter diesen beiden Präsidenten bestimmt und verglichen. Schließlich werden die ersten Schritte der Obama-Regierung untersucht, wobei eine systematische Untersuchung noch zu früh ist.

Es ist in aller Regel sehr lehrreich, die Vergangenheit zu betrachten, um die Gegenwart zu verstehen und eine Vorstellung davon zu entwickeln, was die Zukunft bringen könnte. Dies ist umso mehr der Fall bei den USA, deren politische Akteure sich gerne auf die Gründungsväter der Nation und deren Absichten berufen, ebenso wie auf den klassischen *American way of life*. Was sich genau dahinter verbirgt, ist sehr umstritten, doch die Akteure aller politischen Richtungen betonen regelmäßig die Bedeutung dieser nationalen identitären Ursprünge. Die Betrachtung des Stellenwertes der Demokratieförderung in der amerikanischen Geschichte wie auch im jüngsten politischen Diskurs wird klären, ob sie lediglich eine außenpolitische Modeerscheinung ist, möglicherweise sogar dazu dient, sogenannte „harte Interessen“ zu verbergen, oder ob sie über Parteigrenzen hinweg Teil des außenpolitischen Kanons geworden ist. Eine Rückschau soll beispielsweise Aufschluss darüber geben, ob der Wechsel von einer demokratischen zu einer republikanischen Regierung im Jahr 2001 zu substantiellen, vielleicht sogar radikalen Veränderungen in diesem Bereich geführt hat. Desweiteren soll untersucht werden, ob externe Demokratieförderung hauptsächlich ein Projekt der Neo-Konservativen innerhalb der Bush-Regierung oder ein Auswuchs des „Kampfes gegen den Terror“ war, und ob Obama, dessen Wahlkampf auf den Wandel fokussiert war, dieses stark kritisierte Projekt aufgeben wird.

Das zweite Kapitel beschreibt die größten Bruchlinien in der jüngsten Debatte zur amerikanischen Demokratieförderung und beleuchtet die Rolle dieses Politikfelds und seine Bedeutung in der amerikanischen Geschichte. Seit ihrer Gründung haben die Vereinigten Staaten Demokratieförderung bei ihren außenpolitischen Zielen weit vorne verortet (Monten 2005: 129-132; T. Smith 1994: 7). Das Land, das behauptet „God’s own“ zu sein und das auf den Prinzipien der Demokratie und Freiheit gegründet ist, bemühte sich von Anfang an, als „city upon a hill“ der Welt ein nachahmenswertes Beispiel zu sein. Mit diesem Selbstverständnis versuchte es später, nachdem es sein Territorium erweitert und seine ökonomische und militärische Macht ausgebaut hatte, aktiv die Regierungen anderer Länder zu beeinflussen – mit sehr unterschiedlichen Resultaten. Das Licht der Freiheit in der gesamten Welt verbreiten – so die oft verwendete Metapher – ist als Mission im Land tief verwurzelt und ein moralisches Ziel, dem im Grundsatz alle amerikanischen

Beobachter zustimmen. Keine Einigkeit besteht jedoch in der Bewertung der Motive, Rechtfertigungen und Konsequenzen der Demokratieförderung.

Das dritte Kapitel bietet einen Überblick darüber, wie die Regierungen unter Clinton und Bush die Demokratieförderung angegangen sind. Das Ende des Kalten Krieges löste eine neue globale Demokratisierungswelle aus und bot westlichen Demokratien die Möglichkeit, aktiv ihre Vision einer liberalen, demokratischen und kapitalistischen Weltordnung zu verfolgen (Geis/Brock/Müller 2007: 72). In diesem Zusammenhang gewann Demokratieförderung als explizites außenpolitisches Ziel in den Vereinigten Staaten – zumindest rhetorisch – zunehmend an Bedeutung und war bis zum Ende der zweiten Amtszeit Bushs durchgehend ein Teil der außenpolitischen Agenda. Sowohl Clinton als auch Bush folgten der Vorstellung, dass die Ausweitung der „Demokratiezone“ eine der Grundlagen der amerikanischen Außenpolitik darstelle. Obwohl die Regierungen unter Clinton und Bush in der Regel hinsichtlich ihrer Unterschiede statt ihrer Gemeinsamkeiten verglichen werden, nahm Demokratieförderung auf der Agenda beider Präsidenten einen so bedeutenden Platz ein, dass beide eng mit dem *Wilsonianismus* und Präsident Wilsons Ziel, „to make the world safe for democracy“², in Verbindung gebracht worden sind.

Das vierte Kapitel ermittelt die Begründungen, die der Demokratieförderung zugrundeliegen, anhand der Analyse offizieller Dokumente und Reden von Regierungsvertretern der letzten zwei Jahrzehnte. Warum ist in den Augen der politischen Elite Demokratieförderung ein so erstrebenswertes Ziel – ein Ziel, das die Vereinigten Staaten trotz wachsenden Widerstandes und starker Kritik bis heute verfolgen?³ Was die relevanten Politiker tatsächlich denken, ist hier nicht von Bedeutung. Politiker können Argumente lediglich strategisch verwenden, ohne an ihren Wert zu glauben. Man muss sich vor allem auf ihre Rhetorik konzentrieren, die Argumentationslinien offenlegen, von denen die politischen Repräsentanten glauben, dass sie in der demokratischen Öffentlichkeit, der sie gegenüber verantwortlich sind, den größten Wiederhall finden und so öffentliche Unterstützung und Legitimität nach sich ziehen werden. Es scheint demnach sinnvoll, die Aussagen ranghoher Vertreter der Exekutive zu untersuchen, die stark die öffentliche Meinung beeinflussen. Der erste Teil des Kapitels fasst Ergebnisse und Beobachtungen zusammen, der zweite Teil bietet eine Interpretation. Die Erkenntnisse der gängigen Literatur zur Demokratieförderung der Präsidentschaften Clintons und Bushs werden diskutiert und angesichts der Analyse neu beleuchtet. Sie bilden den Hintergrund, vor dem die ersten Schritte der Obama-Regierung im Bereich der Demokratieförderung (ausgeführt in Kapitel 5) bewertet werden. Das sechste Kapitel bietet abschließende Bemerkungen und einen Ausblick auf die Zukunft der amerikanischen Demokratieförderung.

- 2 Das Phantom Woodrow Wilsons geistert durch einen großen Teil der Literatur zu Demokratieförderung, obwohl *Wilsonismus* ein umstrittener und hochproblematischer Begriff ist und „one of the most overused and misleading terms of the modern period“ (Cox 2000: 222). Für einige ernsthafte und produktive Versuche, *Wilsonismus* im Lichte der neueren Regierungen zu ergründen, siehe z.B.: Cox 2000; Mazarr 2003.
- 3 Abhängig von der Absicht eines Sprechers wird Demokratieförderung entweder als politisches Ziel (Zweck) oder als politisches Instrument (ein Mittel), das einem höheren Ziel dient, verstanden; häufig wird es als beides betrachtet und nicht unterschieden.

2. Außenpolitisches Allheilmittel oder idealistische Schöpfungsberei? US-amerikanische Demokratieförderung in Geschichte und Gegenwartsdenken

Demokratieförderung umfasst einen „array of measures aimed at establishing, strengthening, or defending democracy in a given country“ und beinhaltet dementsprechend so unterschiedliche politische Maßnahmen wie diplomatischen Druck, das Knüpfen von Entwicklungshilfe an bestimmte Bedingungen, Sanktionen, bis hin zum Einsatz militärischer Gewalt (Azpuru et al. 2008: 151). Weist ein politischer Repräsentant anlässlich seines Besuchs in einem nicht-demokratischen Land auf die Notwendigkeit demokratischen Wandels hin, so fällt das ebenso unter die breite Definition von Demokratieförderung wie eine militärische Intervention, die sich die Verteidigung der Demokratie oder deren Aufbau auf die Fahnen geschrieben hat. Eine spezifische Form der Demokratieförderung ist Demokratieunterstützung (*democracy assistance*) – „funds or direct assistance to governments, institutions, or civil society actors“ (ibid.) –, die darauf abzielt, Demokratie zu etablieren oder zu stärken. Seit dem Ende des Kalten Krieges ist das Demokratie- und Governancebudget, das durch die United States Agency for International Development (USAID), dem wichtigsten Verteiler von Demokratisierungshilfen, zugewiesen wird, stetig an Umfang gestiegen, besonders während der Präsidentschaften Clintons und George W. Bushs.⁴ Es ist weitgehend unumstritten, dass Demokratieförderung ein außenpolitisches Ziel ist, das tief in der geschichtlichen Tradition Amerikas verwurzelt und ein wichtiger Bestandteil des „amerikanischen Exzeptionalismus“ ist. Obwohl ein grundsätzlicher historischer Konsens darüber besteht, *warum* Demokratieförderung auf der außenpolitischen Agenda stehen sollte, ist es höchst umstritten, *wie* dieses politische Ziel umzusetzen ist.

Konflikte liefert die grundsätzliche Frage, ob Demokratieförderung aktiv betrieben werden sollte, indem in andere Ländern eingegriffen wird, oder passiv, indem man mit gutem Beispiel vorangeht. Die Vorstellung von Demokratieförderung mittels einer Vorbildfunktion lässt sich bis vor die Staatsgründung zurückverfolgen und hat religiöse Ursprünge. Der Prediger John Winthrop ist der erste, der die einzigartige Position des Kontinents als führendes Beispiel für die unaufgeklärten Teile der Welt hervorhebt. In seiner berühmten Predigt „A Model of Christian Charity“ bezeichnet er die amerikanischen Kolonien als „city upon a hill“ (Winthrop 1630). In der Abschiedsrede des ersten Präsidenten George Washington von 1796 findet diese Rolle der Vereinigten Staaten als Vorbild Wiederhall:

„It will be worthy of a free, enlightened, and at no distant period, a great nation, to give to mankind the magnanimous and too novel example of a people always guided by an exalted justice and benevolence.“ (Washington 1796)

4 Die Demokratieunterstützung von USAID ist von 128 Millionen Dollar im Jahr 1990 auf 902 Millionen Dollar im Jahr 2005 angestiegen (Berechnungsgrundlage: Wert des Dollars im Jahr 2000). War zuvor nur ein geringer Teil der Aufwendungen von USAID für Demokratieförderinitiativen bestimmt, wurden diese zum größten Posten des USAID-Budgets, sogar noch bevor die Kriege in Afghanistan und im Irak größere Ausgaben erforderlich machten. Zudem wurde das Instrumentarium der Demokratieunterstützung erweitert. (Azpuru et al. 2008).

Über zweihundert Jahre hinweg dominierte die Vorstellung der einzigartigen amerikanischen Mission, die in der religiösen Metapher einer leuchtenden „city upon a hill“ ihren Ausdruck fand, die Demokratieförderung, während die Idee eines aktiven Engagements in anderen Ländern regelmäßig zurückgewiesen wurde. In seiner Rede zum Unabhängigkeitstag 1821 erklärte Außenminister John Quincy Adams unmissverständlich, dass Demokratieförderung ein passives Unterfangen sei:

„Wherever the standard of freedom and Independence has been or shall be unfurled, there will her [America's, AEP] heart, her benedictions and her prayers be. But she goes not abroad in search of monsters to destroy. She is the well-wisher to the freedom and independence of all. She is the champion and vindicator only of her own. She will commend the general cause by the countenance of her voice, and the benignant sympathy of her example.“ (Adams 1821)

Der Glaube an seine einzigartige Regierungsform und den einzigartigen Charakter Amerikas sowie die Notwendigkeit, beides zu verteidigen und die Rolle als Leuchtturm für den Rest der Welt zu übernehmen, haben auch ihren Niederschlag in außenpolitisch relevanten Dokumenten wie der Monroe-Doktrin von 1823, dem Konzept der „manifest destiny“ von 1839, Präsident Wilsons „vierzehn Punkten“ von 1918 und der Atlantikcharta von 1941 gefunden. Folglich können diejenigen, die Demokratieförderung als einen grundlegenden Teil amerikanischer Außenpolitik seit ihren Anfängen sehen, in der Tat auf eine beeindruckende Anzahl von Verfechtern und Belege verweisen.

Dieses „Sendungsbewusstsein“, Freiheit und Demokratie weltweit zu verbreiten und zu verteidigen, ist in jüngerer Zeit zu einem wichtigen zivil-religiösen Impuls geworden, zu einem zentralen Thema für die Identität und Kohäsion innerhalb der amerikanischen Nation (Brockner 2006: 216). Der Calvinismus und die Aufklärung sind zwei wichtige Quellen für Amerikas demokratische Mission, die entspringt „not only in the instrumental maximization of some material interest, but in a moral commitment to the universal political values that define the United States as a self-contained political community“ (Monten 2005: 120). So entstammt der moralische Eifer amerikanischer Demokratieförderung höchstwahrscheinlich dieser religiösen Tradition (Nau 2000: 148). Unabhängig von der jeweiligen Form, welche Demokratieförderung über die Jahrhunderte hinweg angenommen hat, wird sie einhellig als zentraler Bestandteil US-amerikanischer politischer Identität und nationaler Bestimmung bewertet.

Die zwei Pole der Demokratisierungsmission schlagen sich in „two competing theories of democracy promotion“ (Monten 2005: 114) nieder: Leuchtturm und Kreuzritter, Exemplarismus und *Vindikationismus*⁵ (Monten 2005), Vorbildstaat und Kreuzzugnation (Brockner 2006: 217-18). Monten behauptet, dass Zeiträume aktiver Demokratieförderung mit dem Anstieg materieller Ressourcen und der Präsenz einer nationalistischen innerstaatlichen Ideologie einhergehen, die *Vindikationismus* dem Exemplarismus vorzieht; als zwei Beispiele führt er das Jahr 1890 und die Bush-Präsidentschaft an. Letztere repräsen-

5 *Vindikationismus* in der amerikanischen Tradition beschreibt die Überzeugung, dass der Welt am besten durch aktives und entschiedenes Engagement der USA gedient ist und dass alle Menschen nach denselben universellen Werten und Rechten streben, auch wenn ihnen dieses Streben unter Umständen erst noch – von externen, „aufgeklärten“ Akteuren – bewusst gemacht werden muss.

tiert aus seiner Sicht den „perfekten vindikationistischen Sturm“ (Monten 2005: 140). Brocker fügt dem aktiven Modus eines Kreuzzugstaates und dem passiven Modus der Vorbildnation noch den gängigsten aller Fälle hinzu: die rein rhetorische Betonung von Amerikas besonderer Mission und seiner globalen Verantwortung für Freiheit und Demokratie mit dem alleinigen Ziel, ein geeignetes und weitgehend akzeptiertes Etikett für die Verfolgung anderer Interessen zu finden. Seine Beispiele sind Reagans „*crusade for freedom*“ und Bushs Versuch, den Irakkrieg von 2003 zu legitimieren (Brocker 2006).

Wann hat der ehemals exemplaristische Demokratieförderimpuls eine Wendung zum Aktiven genommen? Die Präsidentschaft Woodrow Wilsons und seine Aufforderung „*to make the world safe for democracy*“ von 1917 werden oft als der Beginn einer Periode aktiver Demokratieförderung bezeichnet. Manchmal wird ihr Beginn auch auf den spanisch-amerikanischen Krieg von 1898 datiert; die meisten Autoren sehen jedoch die ersten ernsthaften Versuche während der Präsidentschaften Carters oder Reagans. Hinsichtlich der Frage, *warum* Demokratie gefördert werden sollte, erweiterte die Präsidentschaft Wilsons den idealistischen missionarischen Impuls um die Ziele internationale Sicherheit und Wohlstand als willkommene Resultate dieser Politik. Den größten Legitimitätsschub erhielt die Demokratieförderung nach Ende des Kalten Krieges, das der Verbreitung von Freiheit und Demokratie weltweit neuen Schwung zu verleihen schien (Geis/Brock/Müller 2007: 72). Getragen von dieser Demokratieeuphorie und mit der vermeintlichen Rückendeckung durch die Theorie des Demokratischen Friedens in der Politikwissenschaft, versuchte die Regierung Clinton Demokratieförderung in den Status einer nationalen Großstrategie zu erheben und damit die *containment*-Strategie zu ersetzen.

Die These des Demokratischen Friedens, wie sie von Politikern aufgefasst wurde, erweiterte die argumentative Basis für Demokratieförderung, die zum außenpolitischen Allheilmittel wurde. Die Theorie besagt, dass Demokratien einander nicht angreifen,⁶ und obwohl dieses Phänomen noch nicht umfassend erklärt worden ist und die Implikationen dieses Befundes in der Fachwelt noch diskutiert werden, haben die meisten Politiker sich folgende Logik zu eigen gemacht: Wenn Demokratien einander nicht angreifen, führt das – im Verhältnis zu der Anzahl der Staaten, die zur Gemeinschaft demokratischer Staaten gezählt werden – zu größerer Stabilität im internationalen System und folglich zu globalem Frieden und Wohlstand. Demokratieförderung begünstigt also nicht nur das ‚globale Gemeinwohl‘, sondern fördert auch die nationalen Sicherheitsinteressen und wirtschaftlichen Erträge des eigenen Landes. Während der Präsidentschaft Clintons „[...] possibly no other idea emanating from the academic community exercised as much influence as this one [Demokratischer Frieden, AEP] on the White House“ (Cox 2000: 226). Stärker als je zuvor ermöglichte das Ende des Kalten Krieges und die Entstehung der Theorie des De-

6 Demokratien sind jedoch genauso oft mit Nicht-Demokratien in militärische Konflikte verwickelt, wie letztere untereinander. Das konstituiert den sogenannten Doppelbefund von demokratischem Frieden und kriegsgeneigten Demokratien (Risse-Kappen 1995: 492).

mokratischen Friedens eine nahtlose Verschmelzung normativer Impulse und rationalistischer Begründungen in der Politik der Demokratieförderung.⁷

Die Vorstellung vom amerikanischen Exzeptionalismus hat auch eine recht optimistische liberale amerikanische Tradition geprägt, die eine einflussreiche Strömung im politischen Denken der USA darstellt und nach Ende des Kalten Krieges wieder an Bedeutung gewann. Die Grundannahmen dieses liberalen Credo sind (1) die Überzeugung, dass Entwicklung sowie die Förderung von Liberalismus ein relativ leichtgängiger Prozess sind; (2) dass „all good things go together“, wie zum Beispiel die Verbesserung der Wirtschaft und die Stärkung der Demokratie, die Verschmelzung von amerikanischen Werten und grundlegenden Interessen oder die Behauptung, dass die Demokratisierung des Irak die Sicherheit Amerikas verbessern wird; (3) die Prämisse, dass Radikalismus und Revolution prinzipiell nicht wünschenswert sind und dass ihnen entgegengewirkt werden muss; und (4) dass die Stärkung der Demokratie wichtiger ist als der Erhalt von Stabilität (Desch 2007/08: 20-25). Auch wenn die amerikanische liberale Tradition nicht der einzige Referenzpunkt ist und selbstverständlich nicht unangefochten gilt, so beeinflusst sie doch nachhaltig die führenden Köpfe in der Außenpolitik und hat entsprechend die Politik der externen Demokratieförderung geprägt.

Die Demokratieförderung zu Zeiten des Kalten Krieges zu betrachten, ist sehr aufschlussreich. Es erhellt die Debatte zwischen jenen, die Demokratieförderung als eine ernsthafte und wichtige Tradition betrachten, solchen, die sie für reines Gerede halten, anderen, die Demokratieförderung für kompatibel oder sogar identisch mit den nationalen Interessen des eigenen Landes halten und solchen, die schwerwiegende Konflikte sehen. Tony Smith (1994: 3) gehört ersterem Lager an und unterstreicht, dass Demokratieförderung nicht nur eine Triebfeder für Amerikas Aufstieg zur Weltmacht, sondern auch „the central ambition of American foreign policy during the 20th century“ gewesen sei; die unermüdliche Verfolgung dieses Ziels habe letztendlich den Kalten Krieg für die Vereinigten Staaten und für die universelle Gültigkeit der Demokratie entschieden. Viele Autoren weisen darauf hin, dass es den Vereinigten Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg gelang, ein demokratisches Deutschland und Japan aufzubauen und eine Gemeinschaft liberaler Demokratien zu gründen, die den Kalten Krieg überlebt hat (Nau 2000: 142). Smith ist ebenfalls überzeugt, dass Wilsonianismus und Realismus durch Demokratieförderung kompatibel gemacht wurden und dass „the argument that nothing serves American national security like the expansion of democracy worldwide can be made historically, empirically, and logically“ (T. Smith 1994: 332, 32).

Viele Autoren widersprechen dieser positiven – manche sagen triumphalistischen – Interpretation der amerikanischen Geschichte während des Kalten Krieges vehement. Diese Autoren weisen darauf hin, dass die Rhetorik der Demokratieförderung zwar beeindruckend gewesen sein mag, die Erfolgsbilanz jedoch weitaus weniger (Carothers

⁷ Für eine Kritik an den Implikationen der Theorie des Demokratischen Friedens und deren aktiver Übernahme in die praktische Politik siehe beispielsweise Farrell 2000; Geis/Brock/Müller 2007; Schweller 2000.

1999: 3) und sich ganz offensichtlich eine tiefe Kluft zwischen Worten und Taten auftue.⁸ Nach Einschätzung vieler hatte die Eindämmung des Kommunismus einen deutlichen Vorrang vor dem Ziel der Demokratieförderung (Schmitz 2006: 2). Farrell (2000: 584) bezeichnet die amerikanische Bilanz der Demokratieförderung während des Kalten Krieges als "grauenhaft" und hält fest, dass Demokratie nur dort gefördert wurde, wo sie mit anderen Interessen übereinstimmte, jedoch schnell verworfen wurde, wenn sie mit ihnen kollidierte. Ähnlich sieht Schmitz (2006: 1, 242) einen bis heute ungelösten Widerspruch zwischen amerikanischen Werten und Idealen einerseits und amerikanischen Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen andererseits. In seiner Analyse der US-amerikanischen Unterstützung rechtsgerichteter Diktaturen während des Kalten Krieges findet sich wenig, was Tony Smiths positive Beurteilung untermauern könnte; die Unterstützung von Diktaturen wurde damit gerechtfertigt, dass sie Stabilität schaffe, die amerikanischen Wirtschaftsinteressen fördere, die amerikanische Sicherheit gewährleiste und sogar – langfristig – die Freiheit unterstütze (Schmitz 2006: 3-4). Der inhärente Konflikt, einerseits brutale Regime zu unterstützen und das andererseits mit der Verbreitung von Demokratie und Frieden zu rechtfertigen, machte diese Politik schließlich untragbar. Schmitz findet nirgendwo einen überzeugenden Beleg dafür, dass Demokratieförderung und andere amerikanische Werte während des Kalten Krieges jemals Vorrang vor anderen Interessen hatten. Ganz im Gegenteil ist er davon überzeugt, dass der Einsatz verdeckter Operationen und militärische Interventionen demokratische Entwicklungen untergraben haben und dass diese US-amerikanische Politik alles in allem langfristig amerikanischen Interessen und der Moral des Landes geschadet hat (Schmitz 2006: 6-7).

Zusammenfassend bewertet Carothers die Rolle der Demokratieförderung nach dem Kalten Krieg und vertritt damit die Meinung der meisten Autoren:

„Democracy promotion remains at most one of several major US foreign policy interests, sometimes complementary to but sometimes in competition with other, stronger interests. Nevertheless, the promotion of democracy is playing an important role in US foreign policy.“ (Carothers 1999: 5)

Monten fügt dieser Einschätzung hinzu, dass viele Amerikaner davon ausgehen, dass amerikanische Interessen mit allgemeinen internationalen Interessen kongruent sind. Aus dieser Sicht sind die politischen Werte und Institutionen, die traditionell die amerikanische nationale Identität geprägt haben, universell und exportierbar. Diese Perspektive mag auch für die fehlende Bescheidenheit in der Ausübung von Macht eine Erklärung bieten (Monten 2005: 144-48).

Zwei Konzepte sind untrennbar mit der Frage einer möglichen Konvergenz von Idealen und Interessen verbunden: Idealismus und Realismus, „the two dominant perspectives on the conduct of foreign affairs“ (Holsti 2000: 153). Sie werden oft und leidenschaftlich in der Literatur zur Demokratieförderung diskutiert und viele Autoren versuchen, die Kluft zwischen beiden zu überbrücken. Der idealistische Impetus in der

8 Unter den Autoren, die behaupten, dass Demokratieförderung nie ihren Versprechungen gerecht geworden ist und dass diese Politik oft mit anderen Interessen in Konflikt geriet und ihnen regelmäßig untergeordnet wurde, finden sich: Goldsmith 2008; Schmitz 2006: S. Smith 2000.

amerikanischen Außenpolitik betont die besondere Mission und moralische Verantwortung der Vereinigten Staaten für die Welt sowie den optimistischen Glauben an den unaufhaltsamen Fortschritt, der schließlich zu einer friedlichen und wohlhabenden Welt führen wird. Freiheit, Demokratie und Menschenrechte sind demnach die Konzepte, nach denen alle Menschen streben, da sie ihnen Glück und Selbstverwirklichung ermöglichen. Aus dieser Perspektive nimmt Demokratie eine zentrale Rolle als außenpolitisches Ziel für die Vereinigten Staaten ein – entweder indem man sich darauf konzentriert, die Demokratie zu Hause zu perfektionieren und damit der Welt ein leuchtendes Beispiel zu bieten, sich aber aus auswärtigen Angelegenheiten weitgehend heraushält (die isolationistisch-passive Variante) oder indem man sie im Ausland fördert und somit das Weltgeschehen aktiv zum Besseren beeinflusst (die international-aktivistische Variante) (Holsti 2000: 153-157; Nau 2000: 127).

Die realistische Position zur Demokratieförderung lässt sich wie folgt zusammenfassen: Unabhängig von der inneren Verfasstheit eines Staates, „in an anarchic world characterized by scarce material and social resources, states must engage in positional competition for power and influence“ (Schweller 2000: 52). Das Beste, was ein Staat unter diesen Umständen tun kann, ist, seine nationalen Interessen zu verfolgen und zu verteidigen, während er nüchtern Chancen und Risiken sowie alle relevanten Ressourcen abzuwägen sucht. Die Normen staatlicher Souveränität und der Nicht-Einmischung in interne Angelegenheiten sollten respektiert werden, um die fehlende Sicherheit und Ordnung im internationalen System nicht noch zu vergrößern. Zudem sehen es Realisten als nicht umsetzbar an, anderen Völkern Werte und Praktiken aufzuerlegen, die nicht deren eigenem kulturellen Hintergrund entspringen – auch wenn sie sich darüber einig sind, dass demokratische Reformen in anderen Ländern wünschenswert sind (Holsti 2000: 155; Nau 2000: 127).

Viele Autoren betonen mit Nachdruck, dass die Kluft zwischen Idealismus und Realismus durch das außenpolitische Konzept der Demokratieförderung überbrückt worden sei (Carothers 2000b, Holsti 2000). In Carothers Worten: „The end of the cold war gave rise to the appealing notion that the traditional tension in U.S. foreign policy between *realpolitik* security interests and Wilsonian moral interests was over“ (Carothers 1999: 4-5, Hervorhebung vom Autor). Die weltweite Verbreitung von Demokratie, die jetzt eher zu verwirklichen erscheint als unter den Beschränkungen der bipolaren Konfrontation während des Kalten Krieges, scheint eine Vielzahl von „harten“ und „weichen“ Vorteilen zu bieten: sie befriedigt das amerikanische Selbstverständnis und die gesellschaftliche Forderung nach einer idealistischen Politik, während gleichzeitig die Welt befriedet und somit die Sicherheit und die wirtschaftlichen Möglichkeiten der USA gesteigert werden. Die Sicherheitslogik der Demokratieförderung kann nur dann greifen, wenn man die Dichotomie von Realismus und Idealismus überwindet (Nau 2000: 127). Während die theoretische Debatte durchaus produktiv war, so ist – wenig überraschend – die praktische Umsetzung von Demokratie in nicht-demokratischen Ländern komplizierter und der Ertrag dieser Politik weniger erfolgreich gewesen.

Ob amerikanische Demokratieförderung effektiv gewesen ist oder nicht, ist eine weitere Debatte, in der mittlerweile die Vorsichtigen die Oberhand gewonnen haben. Mehrere Studien zu Demokratieförderung in Lateinamerika haben gezeigt, dass vergangene Versuche

auf Dauer wenig erfolgreich waren (Lowenthal 1991). Eine Studie zu den demokratiefördernden Effekten der USAID-Hilfen von 1990 bis 2003 kam zu dem Ergebnis, dass sie einen „bescheidenen aber beständigen weltweiten Effekt“ gehabt haben, auch wenn die Autoren auf eine Anzahl einschränkender Beobachtungen hinweisen (Finkel/Pérez-Liñán/Seligson 2007: 436).⁹ Die neuere Literatur zu globalen Gegenreaktionen auf Demokratie und Demokratieförderung kommt zu dem Schluss, dass externe Demokratisierung keine großen Erfolge erzielt und sogar eine Gegenbewegung provoziert (Carothers 2006; NED 2006).

Carothers zufolge besteht eine Schwierigkeit darin, dass viele wohlmeinende Praktiker die amerikanische Demokratie mit liberaler Demokratie an sich gleichsetzen. Das evoziert zwei Hauptmissverständnisse, die unausweichlich zum Scheitern führen: erstens die Annahme, dass Demokratie ein formelles Konstrukt von Verfahren ist, das jedweden System unabhängig von vorheriger demokratischer Erfahrung und Normen auferlegt werden kann und zweitens die Vorstellung, dass die zu fördernde Demokratie das Etikett „made in the United States“ braucht, um funktionsfähig zu sein (Carothers 2000a). Lowenthal fügt dem hinzu, dass „[...] efforts to nurture it [Demokratie, AEP] must be restrained, respectful, sensitive, and patient. These are not qualities for which U.S. foreign policy is generally noted, but they are needed to promote democracy abroad“ (Lowenthal 1991: 402).

Am wenigsten vorhanden sind diese Zurückhaltung, Sensibilität und Geduld wohl dort, wo Demokratie mit Hilfe militärischer Mittel gefördert wurde. Dies ist bedeutsam, da es seit der amerikanischen Invasion in Afghanistan 2001 eine Verlagerung hin zu militärisch erzwungener Demokratie gegeben hat. Muravchik ist überzeugt, dass während des Kalten Krieges „[...] military occupation and covert action have been highly effective means of spreading democracy“ (Muravchik 1991: 222-23). Dagegen zeigt eine Studie, die den Zeitraum von 1946 bis 1996 untersucht, dass die meisten Interventionen durch liberale Staaten ganz im Gegenteil nicht zu einer erfolgreichen Demokratisierung der Zielländer geführt haben; lediglich unterstützende Interventionen der Blauhelmtuppen der Vereinten Nationen scheinen eine begrenzte Effektivität zu haben (Pickering/Peceny 2006). Wie im folgenden Kapitel gezeigt wird, ist der Versuch, Demokratie durch Zwang zu fördern, ein Markenzeichen der Bush-Regierung geworden, für das sie heftig kritisiert wurde.

3. Demokratieförderung von Clinton zu Bush

3.1 Die Präsidentschaft Clintons – Globale Wirtschaftspolitik durch Demokratieförderung?

„It’s the economy, stupid!“ war einer von Bill Clintons erfolgreichsten Slogans im Präsidentschaftswahlkampf des Jahres 1992, den er gegen seinen außenpolitisch erfolgreichen

9 Abgesehen von der Darstellung der Schwierigkeiten einer gültigen Beurteilung und der Komplexität im Nachvollziehen der Kausalzusammenhänge weisen die Autoren auch darauf hin, dass „U.S. democracy assistance pales relative to other U.S. development assistance, relative to per capita development assistance provided by many other advanced industrial nations, and, most starkly, relative to the sums expended to democratize nations via military intervention“ (Finkel/Pérez-Liñán/Seligson 2007: 436).

Vorgänger George H.W. Bush letztendlich auch gewann. In einer Welt, in welcher der Kalte Krieg jahrzehntelang den Rahmen amerikanischer Außenpolitik vorgegeben hatte, fiel es Clinton anfangs schwer, ein eigenständiges außenpolitisches Profil zu entwickeln – ein Umstand, der ihn zur Zielscheibe teilweise heftiger Kritik machte. Während seiner Wahlkampfkampagne hatte Clinton seine drei politischen Hauptziele lediglich vage umrissen: „die Modernisierung und Umstrukturierung der amerikanischen Fähigkeiten im sicherheitspolitischen und militärischen Bereich, eine schwerpunktmäßig ökonomische Strategie im Bereich der internationalen Politik und die globale Demokratieförderung“ (Brinkley 1997: 112). Im August 1993 beauftragte Clinton seinen Stab, eine neue außenpolitische Strategie zu entwickeln, die zudem mit einem einfachen Slogan auf den Punkt zu bringen sei. In diesen ‘Kennan Sweepstakes’¹⁰ setzte sich letztendlich der Begriff des „enlargement“ durch: „enlargement of the world’s free community of market democracies“ (Lake 1993). Clinton und seine Mitarbeiter hofften, dass die „demokratische Ausdehnung“ (*democratic enlargement*) als Begriff für die neue Großstrategie nach dem Kalten Krieg an den Erfolg des Slogans *containment* heranreichen und ihn letzten Endes sogar ersetzen würde.

Tatsächlich zündete das Enlargement-Konzept nie, ganz zu schweigen davon, dass es zum Inbegriff einer neuen amerikanischen Großstrategie wurde (Travis 1998: 270). Es gelang Clinton nicht, die Öffentlichkeit für das Konzept der Demokratieförderung oder auch nur für Außenpolitik im Allgemeinen zu begeistern. Interessengruppen und der amerikanische Kongress erhielten ob des öffentlichen Desinteresses größere Handlungsspielräume in diesem Bereich, und nach der sogenannten Republikanischen Revolution¹¹ kam es zu zunehmender parteipolitischer Polarisierung. Nicht zuletzt verhinderten persönliche Antipathien, dass die Clinton-Regierung ihr Enlargement-Konzept zum Ankerpunkt eines neuen außenpolitischen Konsensus machen konnte. Einige Regierungskritiker waren der Meinung, der relativ unerfahrene Clinton sei dem Wilsonianischen Trugschluss – dem „old Wilsonian fallacy“ (Cox 2000: 219) – aufgesessen und betreibe eine idealische Politik, die durch ihre Realitätsferne amerikanische Sicherheitsinteressen hochgradig gefährde (Wiarda 1997: 12). Obwohl diese Vorwürfe letztlich ungerechtfertigt waren (Cox 2000), musste die US-Regierung ihre Anstrengungen bei der Umsetzung des Enlargement-Konzepts in Folge der öffentlichen Kritik reduzieren – aufgegeben hat sie diese jedoch nie. Stattdessen wurde das Enlargement-Konzept in dreifacher Hinsicht angepasst: Unter Beibehaltung einer dezidierten Demokratieförderrhetorik stellte die Regierung ihre Demokratieagenda in den Hintergrund, betonte stattdessen viel stärker die Förderung der freien Märkte, die – so die Hoffnung – von Regierungsgegnern eher akzeptiert würde und die laufenden Demokratisierungsbemühungen wurden heruntergestuft, aber weiter betrieben (Travis 1998: 262-65).

10 Der Diplomat und politische Berater George F. Kennan brachte mit dem Begriff des ‘containment’, die amerikanische Großstrategie nach dem Zweiten Weltkrieg auf den Punkt. Aus dem Bestreben von Clintons Mitarbeitern, einen ähnlich prägnanten und öffentlichkeitswirksamen Begriff zu finden, ergab sich die Bezeichnung ‘Kennan Sweepstakes’.

11 Die Republikanische Revolution bezeichnet den Sieg der Republikanischen Partei in den Kongresswahlen 1994, in welcher die Republikaner die Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses erlangten.

Die Untersuchung des Zusammenhangs von Demokratieförderung und der Förderung freier Märkte ist ein Hauptanliegen zahlreicher Autoren. Der von Clinton geprägte Begriff der ‚Marktdemokratie‘ wurde bewusst gewählt, um zu verdeutlichen, dass Demokratieförderung und die Förderung freier Marktwirtschaften in der Praxis nicht zu trennen sind – „that there was a symbiotic and positive relationship between market forms and political democracy“ (Cox 2000: 232-33). Wie genau diese wechselseitige Verzahnung und Verstärkung von Marktwirtschaft und Demokratie tatsächlich funktioniert, wurde jedoch nie genau ausgearbeitet (S. Smith 2000: 78). Wiarda (1997: 16) interpretiert den Wirkungszusammenhang von Demokratie einerseits und freier Marktwirtschaft andererseits wie folgt: Die Förderung freier Märkte und freien Handels stärkt die Wirtschaft des betroffenen Landes, hebt den Lebensstandard und lässt eine Mittelschicht entstehen, wodurch sich wiederum die nationale Stabilität und die Chancen auf eine Demokratisierung erhöhen. Im Umkehrschluss sorgt Demokratieförderung für Stabilität und gesellschaftlichen Ausgleich, wodurch insgesamt ein Klima geschaffen wird, das ausländischen Investitionen, freien Märkten und freiem Handel förderlich ist.

Es überrascht nicht, dass die offensichtlich unkritische Verquickung von Demokratieförderung und der Förderung freier Märkte bis heute weitgehend umstritten ist. Während die einen bezweifeln, dass ein Kausalzusammenhang zwischen Demokratie und ökonomischer Entwicklung besteht, fragen sich die anderen, ob nun die Sorge um die Demokratie oder die Sorge um die Wirtschaft die eigentliche Antriebsfeder für Clintons Konzept des Enlargement war (S. Smith 2000). Im Gegensatz zu jenen, die der Meinung sind, dass das Enlargement-Konzept in geoökonomischer Gewandung im Kern immer auf Demokratieförderung abzielte – „[...] enlargement was about spreading democracy through promoting the gospel of geoeconomics [...]“ (Brinkley 1997: 125) –, sieht Smith (2000: 78) die Demokratieförderung stets einer neo-liberalen politischen Agenda untergeordnet. Smith und Cox (2000: 225) sind sich sowohl darin einig, dass während der Clinton-Regierung die Geopolitik als zentrales Ziel der Außenpolitik von der Geoökonomie ersetzt wurde (vgl. Smith 2000: 78) als auch darin, dass eine kohärente Strategie entwickelt wurde, um dieses Zieles zu erreichen – womit der Vorwurf widerlegt wäre, Clinton hätte es an einer politischen Vision gemangelt.

Mag Clinton auch eine Vision gehabt und an die „harten“ und „weichen“ Vorteile der Demokratieförderung geglaubt haben, ein einfältiger Eiferer mit übersteigertem Sendungsbewusstsein, wie ihm seine Kritiker vorwarfen, war er nicht. Clinton und seine Mitarbeiter verfolgten ihre Enlargement-Strategie nicht im Sinne eines idealistischen Missionsauftrags. Als pragmatischer „Neo-Wilsonianer“, oder auch als „pragmatischer Kreuzritter“, war Clinton nicht gewillt, Demokratieförderung als Primärziel zu verfolgen, vielmehr betrachtete er sie – neben anderen – als nützliches Konzept zum Zweck der Konsolidierung amerikanischer Hegemonie im internationalen System (Cox 2000: 228; Travis 1998: 263). Mit anderen Worten: Die Demokratieförderung war keine moralische Verpflichtung, sondern ein Instrument zur Mehrung amerikanischer Machtfülle (Cox 2000: 221).

Konsequenterweise waren diesem US-Präsidenten die amerikanischen Bestrebungen im Bereich der internationalen Ökonomie stets wichtiger, und er ließ keinen Zweifel daran, dass Demokratieförderung nur einen (kleinen) Beitrag zur nationalen Sicherheit

leistete und selbstverständlich auch mit traditionellen Methoden verfolgt werden sollte (Carothers 2003: 96; Cox 2000: 229-230). Vor diesem Hintergrund war Demokratieförderung eine erfolgreiche Strategie unter vielen. Entsprechend handelte Clinton während seiner Präsidentschaft als selektiv agierender liberal-demokratischer Internationalist, der vor dem Einsatz militärischer Gewalt um der Demokratie und der Menschenrechte Willen zurückschreckte – mit Ausnahme der multilateralen Intervention in Haiti und der US-amerikanischen Einmischung in Somalia, die aus US-Perspektive einen nahezu traumatischen Fehlschlag darstellte (T. Smith 1994: 325-26).

Zu Zeiten der Clinton-Regierung herrschte nicht nur ein (zunehmender) Unwille, aus Gründen der Demokratieförderung militärisch aktiv zu werden; im Fokus ihrer Aufmerksamkeit standen zudem Nationen, die sich bereits aus eigenem Antrieb in einem Demokratisierungsprozess befanden. Auch die Verteilung der Demokratieförderhilfen spiegelt diese Schwerpunktsetzung wider, da die Hilfsempfänger zumeist lateinamerikanische Staaten und Staaten der früheren Sowjetunion waren (Azpuru et al. 2008: 154). Verschiedene Aussagen von Vertretern Clintons, unter ihnen Strobe Talbott, unterstreichen diese politische Ausrichtung:

„Henry Clay articulated a standard that holds up today: ‘I would not force upon other nations our principles and our liberty, if they did not want them. But, if an abused and oppressed people will their freedom; if they seek to establish it; if, in truth, they have established it; we have a right, as a sovereign power, to notice the fact, and to act as our circumstances and our interest require.’“ (Talbot 1996)

Madeleine Albright (2000b) hebt die Wichtigkeit der *Erneuerung* der demokratischen Dynamik in Staaten hervor, deren Demokratisierungsprozess ins Stocken geraten ist. Anthony Lake (1993) sieht gegenüber reformunwilligen „backlash states“ den Versuch der diplomatischen, militärischen, ökonomischen und technologischen Isolation als Mittel der Wahl. Demokratische Reformen sollten keinem Staat, der sich nicht bereits in der existierenden Gemeinschaft der (sich entwickelnden) Demokratien befand, aufgezwungen werden. Wie noch deutlich werden wird, stehen diese Aussagen im scharfen Kontrast zu den Aufrufen der Bush-Regierung, die Gegner der Demokratie und des Liberalismus entweder zu reformieren oder zu vernichten.

Insgesamt erscheint die Aussage plausibel, dass Clintons anfänglich noch konturlose Außenpolitik im Kern traditionelle amerikanische Interessen verfolgte, wie etwa die Konsolidierung der amerikanischen Hegemonie durch wirtschaftliches Engagement, ohne dabei der Versuchung zu erliegen, die Welt nach dem Ende des Kalten Krieg mittels eines demokratischen Kreuzzuges nach dem eigenen Abbild und im Sinne der eigenen Ideale neu zu erschaffen. Nichtsdestotrotz waren idealistische Vorstellungen nicht irrelevant. Brinkley fasst Clintons Außenpolitik wie folgt zusammen „pragmatic realism first, idealism always a close second“ (Brinkley: 1997: 127), während Carothers von der Neuentdeckung des Semi-Realismus spricht (Carothers 2000b).

3.2 Die Präsidentschaft Bushs – Terrorbekämpfung durch Demokratieförderung?

Wollte man ein Hauptthema der Präsidentschaft Bill Clintons bestimmen, dann wäre es vermutlich die Wirtschaft. Im Fall von Bush wäre es dagegen wahrscheinlich das Thema

der nationalen Sicherheit. Während Clinton die Präsidentschaftswahl mit dem Schwerpunkt auf Wirtschaftsthemen gewonnen hat und diese höchste Priorität während seiner beiden Amtszeiten genossen, die im Rückblick – ob nun berechtigt oder unberechtigt – oft als „Goldenes Zeitalter“ wahrgenommen werden, blieb der nachhaltigste Eindruck, den die Bush-Präsidentschaft hinterließ, die Sorge um Amerikas Sicherheit und vermutlich wird seine Art des Umgangs mit diesem Thema auch die Erinnerung an seine Präsidentschaft maßgeblich prägen.

Unilateralismus, der Rückzug aus internationalen Verträgen, die Doktrin einer präventiven Kriegsführung, der Kampf zwischen „Gut“ und „Böse“ und der Krieg gegen den Terror – in erster Linie umgesetzt in Afghanistan und im Irak – sind wahrscheinlich die am häufigsten diskutierten Konzepte und Streitpunkte der Bush-Präsidentschaft (Fukuyama/McFaul 2007/08). Auch die Demokratieförderung als Strategie und als Ziel spielte eine zentrale Rolle in der „freedom agenda“ des Präsidenten. Im Vergleich zu Clintons Präsidentschaft, die den Fokus primär auf ökonomische Themen legte, verlagerte sich aber die Stoßrichtung der politischen Agenda maßgeblich.

In den ersten Monaten der Bush-Präsidentschaft schien die Demokratieförderung zunächst vor dem Aus zu stehen (Carothers 2003: 84). Während seiner Wahlkampfkampagne hatte Bush betont, dass er das außenpolitische Engagement der USA zugunsten traditioneller und vitaler Interessen reduzieren würde und sich mithin nicht zu idealistischen Vorstellungen versteigen würde, wie er es der Clinton-Regierung vorgeworfen hatte – im Weißen Haus würde erneut der Realismus einkehren (Carothers 2003: 84; Jervis 2003: 365). Die Terroranschläge vom 11. September zwangen die Regierung jedoch, Amerikas nationale Sicherheit grundlegend zu überdenken. Damit setzte ein Prozess ein, in dessen Verlauf die Demokratieförderung zum zentralen Ziel avancierte, bis sie letztendlich die wohlbekannteste Form der Bush-Doktrin annahm (Goldsmith 2008: 120). Das politische Koordinatensystem dieser neuen außenpolitischen Agenda wurde im Zeitraum zwischen Juni und September 2002 entwickelt und in Regierungsaussagen präsentiert und gipfelte schließlich in der Nationalen Sicherheitsstrategie vom 17. September 2002 (T. Smith 2007: 2). Jervis umreißt die vier zentralen Elemente der Bush-Doktrin in prägnanter Weise wie folgt:

„[...] a strong belief in the importance of a state's domestic regime in determining its foreign policy and the related judgment that this is an opportune time to transform international politics; the perception of great threats that can be defeated only by new and vigorous policies, most notably preventive war; a willingness to act unilaterally when necessary; and, as both a cause and a summary of these beliefs, an overriding sense that peace and stability require the United States to assert its primacy in world politics.“ (Jervis 2003: 365)

Die Bush-Doktrin hat in den akademischen Debatten hohe Wellen geschlagen und dabei nur wenige begeisterte Anhänger gefunden. Tony Smith, dessen Einschätzung von Amerikas Fähigkeit zur erfolgreichen Demokratieförderung sich unter der Bush-Regierung gelinde gesagt verdüsterte, kritisiert, dass die Bush-Doktrin lediglich zwei Szenarien anbiete: „[...] the stark choice [...] between a 'benevolent' American hegemony over the international system, with imperialism against those who thwarted America's grand design, or chaos and the march of the barbarians“ (T. Smith 2007: 3). Dieser zum Imperialismus neigende Hegemon ist, wie die Bush-Regierung verdeutlicht hat, sehr wohl bereit, Gewalt anzuwenden, wenn es für nötig befunden wird. Die Regierung ist auch dafür ver-

antwortlich, dass der Eindruck entstand, militärische Interventionen seien das *einzig*e Instrument der Demokratieförderung, während es doch tatsächlich nicht nur am seltensten zur Anwendung kommt, sondern auch die geringsten Erfolgsaussichten verspricht. (Fukuyama/McFaul 2007/08: 34).

Das Argument, das unter Bush in Bezug auf Demokratieförderung am häufigsten diskutiert wurde – normalerweise verbunden mit der Entscheidung für militärische Mittel –, ist die Behauptung, dass die Verbreitung von Demokratie nicht nur allgemein Amerikas nationale Sicherheit fördert, sondern dass es sich dabei auch um eine wirksame Anti-Terror-Strategie handelt. Besonders der Nahe Osten steht in dieser Hinsicht im Fokus der Regierung, und dementsprechend führten die Kriege in Afghanistan und im Irak seit dem Ende des Ost-West-Konflikts zu einem starken Anstieg der Ausgaben für Demokratieförderung – die Hilfsbudgets für beide Länder wurden dramatisch erhöht (Azpuru et al. 2008: 155). Präsident Bushs Nationale Strategie zur Terrorismusbekämpfung von 2006 betont als erste von sechs Strategien, die darauf abzielen, den Krieg gegen den Terror zu gewinnen, die Notwendigkeit der Demokratieförderung „[to] advance effective democracies as the long-term antidote to the ideology of terrorism“.¹² Larry Diamond ist einer der wenigen Autoren, der dieser Argumentation folgt. Er charakterisiert den Anti-Terror-Kampf als „a long twilight struggle‘ against the enemies of freedom“ und betont, dass der Kampf gegen die Feinde der Freiheit langfristig nur durch konsequente Demokratieförderung gewonnen werden könne, weil nur Demokratie den „radikalen islamistischen Terrorismus ultimativ unterminieren, isolieren und besiegen“ könne (Diamond 2007: 1, 9). Obwohl Diamond damit grundsätzlich die Einschätzung des Präsidenten teilt, kritisiert er Bush – wie so viele andere – für dessen unilaterale, plump-undiplomatische Vorgehensweise und prangert an, dass demokratisches Engagement bei den geringsten Schwierigkeiten ausgesetzt würde, obwohl die Demokratie zuvor noch mit überschwänglicher Rhetorik beschworen wurde. Er, Bush „has been disastrously wrong in the unilateral, blunt and blundering means with which he has tried to bring it about“ (Diamond 2007: 9-10).

Galt Clintons außenpolitische Herangehensweise als zu idealistisch, was zahlreiche Beobachter (mittlerweile) dementieren, scheint es sich im Fall von Bush umgekehrt zu verhalten. Bush und sein Stab hatten stets behauptet, dass ihre Politikgestaltung tief in der realistischen Tradition verwurzelt sei (Mazarr 2003: 503); dieser Behauptung widersprechen viele Autoren. Einer von ihnen hat die geäußerte Weltsicht des Präsidenten und seiner Repräsentanten mit den postulierten Prämissen des Realismus verglichen und kam dabei zu dem Ergebnis, dass diese Weltsicht deutlich von idealistischen Vorstellungen geprägt war (Mazarr 2003). Bushs außenpolitische Agenda in der Tat „horrifies Realists (and perhaps realists)“ (Jervis 2003: 366), während sie außerdem Charakterzüge des

12 The White House 2006: National Strategy for Combating Terrorism, September 2006. Ein Merkblatt des Weißen Hauses von 2007 trägt den Titel „Advancing Freedom and Democracy Around the World“ und betont: „Expanding Freedom Is More Than A Moral Imperative – It Is The Only Realistic Way To Protect Our People. The 9/11 attacks were evidence of an international movement of violent Islamic extremists that threatens free people everywhere. Nations that commit to freedom for their people will not support extremists; they will join in defeating them.“

Wilsonianismus – oder gar eines „Wilsonianism with a vengeance“ (Rhodes 2003: 133) – zeigt und damit ganz offensichtlich in der liberalen Tradition steht (Desch 2007/08: 37).

Carothers (2003: 84) und Diamond (2007: 10) stimmen darin überein, dass zwei widersprüchliche Handlungsgebote in Bushs proklamierter Außenpolitik für Spannungen gesorgt haben: Das realistische Handlungsgebot, gute Beziehungen mit „befreundeten Tyrannen“ zu pflegen, um für Stabilität und Ordnung zu sorgen, steht in Spannung zu dem neo-reaganianischen Impuls der weltweiten Demokratieförderung. Rhodes (2003) schlägt in dieselbe Kerbe, indem er die Bush-Doktrin sowohl als liberal als auch als imperialistisch identifiziert und daraus folgert, dass diese innere Spannung bereits im Kern der präsidentialen Außenpolitik angelegt sei.

Die „freedom agenda“ der Bush-Regierung hat einige Autoren zudem veranlasst, die Bedeutung und die Implikationen des Liberalismus einer erneuten Prüfung zu unterziehen. Im Lichte der – wie einige meinen – illiberalen Auswüchse der amerikanischen Außenpolitik¹³ und des angeblich imperialen weltpolitischen Ansatzes des amerikanischen Präsidenten, betonen einige erneut, dass der Liberalismus stets das Risiko der Verkehrung in sein Gegenteil in sich trägt (Desch 2007/08; Geis 2006). Auch wenn in jüngster Zeit vor allem die US-Politik ein lebhaftes Beispiel illiberaler Politik bieten mag, sind potentiell alle liberalen Demokratien in dieser Hinsicht gefährdet:

„Democracies are janus-faced. While they do not fight each other, they are frequently involved in militarized disputes and wars with authoritarian regimes. [...] To a large degree democracies create their friends and enemies – “us” and “them” – by inferring either defensive or aggressive motives from the domestic structures of their counterparts.“ (Risse-Kappen 1995: 491).

Die Rhetorik und Politik des aktuellen US-amerikanischen Antiterrorkampfes mögen dafür ein herausstechendes Beispiel sein, Gefahren lauern allerdings in allen westlichen Demokratien, sei es, dass starke Feindbilder erschaffen werden oder dass illiberale Maßnahmen ergriffen werden. Um die Ausweitung der Kompetenzen des staatlichen Sicherheitsapparats zu rechtfertigen, „the construction of ‘others’ that are presented as threats to a society *in principle* lies in the self-interest of *all* democratic governments“ (Geis 2006: 155, kursiv im Original). Michael Desch, der demonstriert hat, dass die Bush-Regierung die grundlegenden Prämissen des Liberalismus vollkommen verinnerlicht hat (vgl. Kapitel 2), stellt fest, dass ebendiese Prinzipien – und nicht wie weitgehend angenommen die Terroranschläge der Al Qaida am 11. September – für die illiberale Politik der Bush-Regierung verantwortlich sind.¹⁴ Aus traditionell-liberaler US-Perspektive erscheinen die Bedrohungen durch nicht-liberale Akteure unrealistisch groß, während die Schwierigkeiten bei der Verbreitung liberaler Ideen unrealistisch gering eingeschätzt werden. Bedrohungen nicht-liberaler Aggressoren, wie etwa durch Terroristen, können entsprechend

13 Autoren nennen beispielsweise die zeitlich unbegrenzte Internierung mutmaßlicher Terroristen in Guantánamo Bay, die „Rendition Campaign“, Folterpraktiken und das unautorisierte Abhören von Telefonleitungen (Desch 2007/08: 7; Fukuyama/Mc Faul 2007/08: 34-35).

14 Auch Rhodes (2003: 149) warnt: „The real tragedy for America is likely to be that the pursuit of liberal imperium conflicts with its own republican values. A liberal democratic republic may pursue imperial dominance, but in gaining the whole world it loses its own soul.“

nicht lokal begrenzt oder anderweitig bewältigt, sondern müssen stets eliminiert werden – entweder durch physische Vernichtung oder indem die Demokratie so weit verbreitet wird, dass die Terroristen keinen Nährboden mehr für ihre Absichten finden (Desch 2007/08: 25-26). Desch argumentiert „given Liberalism’s dire view of the threat posed by non-liberal currents and its radical prescriptions for how to deal with these threats, it is not surprising that illiberal policies would be the result“ (Desch 2007/08: 27). Aus der Logik des Liberalismus folgt, dass liberale Normen keiner Legitimation bedürfen; folglich gibt es auch keinen legitimen Grund sie abzulehnen. Deshalb versteht die Bush-Regierung jeden Angriff auf die freie Welt als Ausdruck einer „defekten Moral oder böser Absichten“ (Desch 2007/08: 32; Geis 2006: 150-52). Deschs Argumentation bietet eine Erklärung für die Neigung von Präsident Bush und seiner Regierung, die Beschreibung der Welt dichotom zuzuspitzen, und legt somit das konzeptuelle Gerüst für das bekannte Zitat „either you are with us, or you are with the terrorists“ (Bush 2001a) offen.¹⁵

Die Bewertung der Ergebnisse im Bereich der Demokratieförderung fällt größtenteils negativ aus (Goldsmith 2008: 121). Wie auch im Falle der Clinton-Regierung fiel die Rhetorik weit hinter die Realität zurück – die Rhetorik der Bush-Regierung übertraf die von Clinton jedoch bei Weitem, so dass der Eindruck einer „democracy promotion on steroids“ (Carothers 2007a: 11) entstanden ist. Gerade die aufgeblähte Rhetorik der Regierung hat den globalen Interessen Amerikas geschadet, indem sie die amerikanische Glaubwürdigkeit untergrub und gleichzeitig anti-amerikanische Reaktionen provozierte (Fukuyama/McFaul 2007/08: 36). Zudem haben auch amerikanische Anstrengungen, die weit über bloße Rhetorik hinausgehen – besonders im Irak und in Afghanistan – inklusive einer erheblich erhöhten finanziellen Förderung von Demokratie¹⁶ letztlich nicht dazu geführt, dass eine größere Anzahl von Menschen heute in Freiheit lebt (Fukuyama/McFaul 2007/08: 24). Schlimmer noch, inzwischen debattiert man über eine weltweite anti-demokratische Gegenbewegung und eine kontraproduktive Rückkopplung des Demokratieförderansatzes.¹⁷ Der Vorwurf der Doppelmoral wird häufig erhoben, insbesondere in Zusammenhang mit dem guten Verhältnis der Bush-Regierung zu einigen Diktaturen (Carothers 2003: 84; Schmitz 2006: 243). Insofern ist die bisweilen beschworene Behauptung, Bush führe einen Demokratisierungskreuzzug, nur als Mythos zu bezeichnen.

15 Diese Aussage wurde ein Jahr später noch mindestens einmal wiederholt: „You are either with us or you are against us in the fight against terror“ (Bush 2001b).

16 Die Kriege in Afghanistan und im Irak wurden öffentlich erst im Nachhinein damit gerechtfertigt, dass sie darauf abzielten, einer unterdrückten Bevölkerung zur Demokratie zu verhelfen. Die Bush-Regierung besteht allerdings darauf, dass dieses Ziel von Anfang an ausschlaggebend gewesen sei (und im Falle des Iraks stimmt Desch dem zu: 2008: 37). Laut Goldsmith (2008: 121) betrug die finanzielle Hilfe zur Demokratieförderung im Jahr 2000 \$500 Millionen pro Jahr; das für 2008 angeforderte Budget zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten stieg auf \$1.5 Milliarden.

17 Carothers 2006; NED 2006. Im Juni 2007 veröffentlichte die Washington Post eine wenig optimistische Zusammenfassung der US-amerikanischen Demokratieförderung: Seitdem Bush sie zur Schlüsselaufgabe erklärt hatte, hat die demokratische Entwicklung im Nahen Osten, in Lateinamerika und in Russland beträchtliche Rückschläge erlitten. Die Regierung hat ihre Glaubwürdigkeit in diesem Bereich weitgehend eingebüßt und (semi-)autoritäre Regime reagieren insgesamt schneller und unwilliger auf amerikanische Mahnungen bezüglich ins Stocken geratenen Demokratisierungsprozessen (Wright 2007).

3.3 Die beiden Präsidentschaften nach dem Kalten Krieg im Vergleich

Die Bilanz der Clinton-Regierung zeichnet sich, betrachtet man die eingesetzten Mittel zur Demokratieförderung, durch militärische Zurückhaltung aus – im deutlichen Kontrast zur Bush-Regierung. Die deutlich kleinere Gruppe der Adressaten von Demokratieförderung stützt diese Beobachtung. Weniger durch explizite Worte als durch Taten leistete die Clinton-Regierung vor allem den Nationen Demokratiehilfe, die entweder bereits demokratische Ansätze aufwiesen oder aber aus eigenem Antrieb demokratische Initiative gezeigt hatten. Bush dagegen erweiterte den Kreis der zu demokratisierenden Staaten um jene, die keinerlei Interesse daran zeigten, und sogar auf die sogenannten „Schurkenstaaten“. Diese Beobachtung sowie die manichäischen Neigungen der Bush-Regierung und ihre entschiedene Ablehnung der illiberalen „Anderen“ legt es nahe, den Stil der Demokratieförderung unter Bush als konfrontativ zu bezeichnen – eine Beurteilung, die von Bushs genereller Neigung zu außenpolitisch unilateralen Strategien noch bekräftigt wird. Im Gegensatz dazu steht Clintons eher zurückhaltender, konsensorientierter Ansatz der Demokratieförderung mit seiner Neigung zu einer multilateral orientierten Außenpolitik. Beobachter haben die wesentlichen Beweggründe der beiden Regierungen für Demokratieförderung folgendermaßen auf den Punkt gebracht: ökonomischer Nutzen bei Clinton und die nationale Sicherheit Amerikas bei Bush. Im folgenden Kapitel wird sich zeigen, ob sich die vermeintliche Bedeutung dieser unterschiedlichen Motivationsstränge in den Aussagen der jeweiligen Regierung niederschlägt.

4. Amerikas globale Mission und die nationale Sicherheit

4.1 Die offiziellen Begründungen für Demokratieförderung unter den Präsidentschaften Clinton und Bush

Dieses Kapitel beschäftigt sich hauptsächlich mit der Frage, warum Demokratie überhaupt gefördert werden soll. Dazu werden die Ergebnisse einer qualitativen Inhaltsanalyse der öffentlichen Aussagen von Regierungsvertretern in Bezug auf ihre Begründungen der Demokratieförderung diskutiert und interpretiert.¹⁸ Die zentrale Frage lautet: Welche Argumente – aus der Perspektive der Regierungsvertreter – stoßen innerhalb der amerikanischen Bevölkerung am ehesten auf positive Resonanz und sind damit am besten geeignet, möglichst große Unterstützung zu mobilisieren? Die hier untersuchten Akteure sind gegenüber dem Wähler verantwortlich; sie müssen ihr Handeln rechtfertigen und

18 Der methodologische Ansatz war der folgende: Die Sekundärliteratur wurde nach Hinweisen und Spuren denkbarer – nicht unbedingt explizit verbalisierter – Argumente für die amerikanische Demokratieförderung durchsucht. Diese recht umfassende Auswahl wurde anschließend in geeignete Kategorien aufgeteilt. Um sicherzustellen, dass wichtige Argumente nicht ausgelassen wurden, wurden die Kategorien anhand von Dokumentenstichproben getestet und zusätzlich gefundene Argumentationsmuster mit einbezogen. Das daraus resultierende Kategorienschema und Codebuch wurde auf jeweils 56 öffentliche Reden und Dokumente beider Präsidentschaften angewandt. Die untersuchten politischen Akteure waren die Präsidenten, die Außenminister und andere Regierungsvertreter, die in irgendeiner Weise bemerkenswerte Aussagen zum Thema Demokratieförderung gemacht haben.

um Unterstützung werben. Darauf basiert die Annahme, dass sie ihre Argumente im Hinblick auf Plausibilität und Überzeugungskraft wählen.

Tabelle 1: Häufigkeit der benutzten Argumente in % während der Clinton-, der Bush-Präsidentschaft und für beide zusammen

Argument <i>Demokratieförderung ist gut für/fördert/entspricht:</i>	Clinton Präsident- schaft	Bush Präsident- schaft	Clinton & Bush Präsidentschaf- ten
Amerikas Mission und Identität	22,3	26,2	24,4
Amerikas Wirtschaft	10,7	1,0	5,6
Amerikas Sicherheit	15,3	23,8	19,8
Amerikas nationale Interessen	15,8	6,6	10,9
Liberal-demokratische Weltordnung	16,2	19,4	17,9
Nutzen für andere Völker/Menschen	14,4	20,3	17,5
Residual-Kategorie	5,3	2,7	3,9

Ein Chi-Quadrat Test zeigt ein Signifikanzniveau von $p < 0,001$ bzgl. des Zusammenhangs der beiden Variablen (Präsidentschaft und Begründungen).

Das Argumentationsmuster, auf das Vertreter beider Präsidentschaften am häufigsten zurückgreifen, ist ein normatives: Demokratieförderung als moralische Aufgabe und/oder Ausdruck einer spezifischen amerikanischen Vision bzw. Rolle in der Welt – und daher Teil der US-amerikanischen nationalen Identität. Vertreter dieses Arguments verweisen hier auf die religiöse oder politische Fundierung des Landes, seine Geschichte, seine Kultur oder Tradition oder auf US-amerikanische Werte. Diese Argumentation entspricht einer „Logik der Angemessenheit“: US-amerikanische Politiker tendieren dazu, sich in ihrem Verhalten daran zu orientieren, was als allgemein normativ angemessen und im Einklang mit der amerikanischen politischen Identität erscheint (Monten 2005: 120). Beide Regierungen sind fest davon überzeugt, dass Demokratieförderung nicht nur im Einklang mit der amerikanischen Tradition steht, sondern darüber hinaus eine moralische Verantwortung seitens der amerikanischen Bevölkerung, ihre Werte zu verbreiten, besteht. Diese Rolle werde von anderen Nationen erwartet, ja, sie verließen sich inzwischen sogar darauf. „Support for freedom is in the proudest tradition, from Washington and Jefferson, to Reagan and Clinton“ (Albright 2000b) und „[t]he United States promotes freedom because it is right to do so, and because it is a part of our heritage as a nation“ (Berger 1999). Noch nachdrücklicher: „Like generations before us, we have a calling from beyond the stars to stand for freedom“ (Bush 2004). Während der Clinton-Präsidentschaft fallen mehr als ein Fünftel aller Argumente in diese Kategorie (22,3%), während der Bush-Präsidentschaft war es sogar mehr als ein Viertel (26,2%). Wie die Wahl der Begründungen für Demokratieförderung deutlich zeigt, sind die Vorstellungen einer speziellen amerikanischen Mission und Identität in den untersuchten Dokumenten der letzten beiden Dekaden klar und konstant vertreten.

Zu Zeiten Bushs war der am zweithäufigsten vorgebrachte Grund für die Demokratisierung jenseits der eigenen Grenzen die Förderung der nationalen Sicherheit (23,8%). Das Sicherheitsargument ist in der Regel ein sehr direktes. Regierungsvertreter erklären

oft lapidar, dass Demokratieförderung Amerikas nationale Sicherheit erhöht: „Only in an increasingly democratic world will the American people feel themselves truly secure“ (Talbot 1996). Manchmal verweisen sie auf das Argument, dass Demokratien keine terroristischen Aktivitäten finanzieren und dass Demokratieförderung das „beste Gegenmittel für Terrorismus sei“ (Dobriansky 2003). Über die Argumentation hinaus, dass Demokratieförderung der Sicherheit und Stabilität der USA generell zuträglich sei, verweisen einige Regierungsvertreter darauf, dass Demokratieförderung den Nährboden des Terrorismus und Extremismus in den Empfängerländern austrocknet, da Demokratie für Freiheit, Sicherheit und Wohlstand (zumindest für berechnete Hoffnung darauf) sorgt. Laut der ehemaligen Außenministerin Albright (2000c) gilt: „We have found, through experience around the world, that the best way to defeat terrorist threats is to increase law enforcement capacities while at the same time promoting democracy and human rights“. Obwohl die Häufigkeit dieser Argumentation unter Clinton weniger ausgeprägt ist (15,3%), spielt sie doch eine wichtige Rolle.

Für die Bush-Regierungen sind zwei weitere Argumentationsstränge für Demokratieförderung relevant: die Stärkung und das Vorantreiben einer liberal-demokratischen Weltordnung (19,4%) und die Vorteile, die Andere daraus ziehen (20,3%). In Bezug auf ersteres sprechen Regierungsvertreter oft von Demokratie, Frieden (oder der Abwesenheit von Krieg) und von Freiheit als Selbstzweck, statt als Mittel zum Zweck. Man geht davon aus, dass es sich um Werte handelt, die weltweit geteilt werden, und die letztendlich zu einer liberal-demokratischen Weltordnung mit andauerndem Frieden, Stabilität und Sicherheit führen werden. „Democracies don't go to war with each other“ (Clinton 1991) und „an ever-widening circle of democracies is forging a freer, more prosperous, and more peaceful international community“ (Christopher 1993). Sieht man die Verbreitung der Demokratie als Mittel zum Zweck, wird sie ein nützliches Werkzeug gegen die nicht-liberale Welt der autoritären Regime und „outlaw states“ und ein effektives Werkzeug zur Bekämpfung des Bösen in der Welt: „Democracy and capitalism [...] are like twin lasers working in tandem all across the globe to illuminate the last dark corners of totalitarianism and dictatorship“ (Powell 2001).

Manchmal argumentieren Regierungsvertreter weder mit moralischen oder materiellen Vorteilen für ihre Wählerschaft noch mit einer liberal-demokratischen Weltordnung als universellem Wert, sondern mit den positiven Effekten der Demokratieförderung für die Bevölkerungen der Zielländer. Dabei werden meist auf die Verbesserung der Sicherheit, wirtschaftliche Vorteile oder weiteren materiellen Nutzen verwiesen, die die amerikanische Demokratieförderung anderen Völkern bringe. Oder man zieht nichtmaterielle Vorteile heran, auf die alle Menschen ein Anrecht haben: „We know from our own experience that democracy and free markets – for all their imperfections – are the best means to the ends to which people all over the world aspire: security, freedom and prosperity“ (Lake 1995). Es wird davon ausgegangen, dass Demokratie und Freiheit auf alle Menschen einen besonders starken Reiz ausüben, und Regierungsvertreter weisen oft darauf hin, dass andere Völker in ihrem Kampf für ihre eigenen universellen Rechte die Unterstützung und Solidarität Amerikas verdienen.

Verweise auf die amerikanische Mission sowie die nationale Sicherheit machen die Hälfte aller Begründungen während der Amtsperiode George W. Bushs aus, während der Hinweis auf den Nutzen für Andere und die Vorzüge einer liberal-demokratischen Weltordnung zusammen ein Fünftel aller Argumente bilden. In diesem Sinne ist die Bush-Regierung stark auf vier Argumentationslinien fokussiert. Für die Präsidentschaft Clintons variieren die Ergebnisse stärker; hier wurden sechs Argumentationsmuster maßgeblich bemüht, darunter zwei, die für Präsident Bushs Amtszeit vernachlässigt werden können: die Förderung amerikanischer Interessen (15,8%) und die Stärkung der US-Wirtschaft (10,7%). Da Verweise auf eine liberal-demokratische Weltordnung und der Nutzen für Andere bei Clinton ebenfalls eine prominente Rolle spielen (16,2 und 14,4%), sind die Argumentationslinien der Clinton-Regierung relativ gleichmäßig verteilt; die Differenz zwischen der stärksten (die amerikanische Mission mit 22,3%) und der schwächsten (der ökonomische Nutzen für die USA mit 10,7%) Kategorie beträgt nur etwas mehr als 10 Prozentpunkte – bei der Bush-Regierung sind es 25 Prozentpunkte Unterschied zwischen der amerikanischen Mission mit 26,2% und den ökonomischen Interessen der USA mit nur 1,0%.

Anders als erwartet angesichts Clintons allgemeiner Fokussierung auf Wirtschaftsfragen, ist die argumentative Verbindung zwischen Demokratieförderung und der Förderung von Wirtschaftsinteressen nicht sonderlich stark ausgeprägt. Jene, die dieses Argument vorbringen, sehen die demokratische Verfasstheit eines Empfängerlandes als Garantie für ein längerfristig stabiles Regime und damit für eine starke Wirtschaft. Ob primär Demokratie die (liberal-marktwirtschaftliche) Ökonomie eines Landes stärkt oder aber letztere umgekehrt das demokratische System, ist im politischen (und wissenschaftlichen) Diskurs umstritten. Weitgehende Einigkeit besteht aber darüber, dass sich beide wechselseitig positiv beeinflussen. In ihrer Argumentation verweisen Regierungsvertreter oftmals sowohl auf stabile und verlässliche Handelsbeziehungen zwischen den USA und anderen Demokratien als auch auf die Öffnung verhältnismäßig sicherer Märkte für US-Güter in demokratischen Systemen: „Democracies create free markets that offer economic opportunity, and they make for reliable trading partners“ (Lake 1994). Mit 10,7% ist ökonomischer Nutzen die schwächste der sechs Argumentationslinien. Demokratieförderung ist eindeutig nicht einfach eine Frage von „the economy, stupid“. Die Annahme, dass die US-Wirtschaft Clintons politische Haupttriebfeder war, wird durch die Begründungsstrategien, die seine Regierung für die Demokratieförderung vorbrachte, nicht gestützt – wenn auch ökonomische Erwägungen unter dem Etikett des „nationalen Interesses“, dem zweithäufigsten Argument der Präsidentschaft Clintons, (15,8%) verborgen gewesen sein mögen.

Während Clinton und seine Mitarbeiter der Förderung nationaler Interessen durch Demokratieförderung große Bedeutung beimessen, wird diese Idee von der Bush-Regierung kaum propagiert (6,6%). Angehörige der Regierung Clintons ließen oft verlauten: „We are not starry-eyed about the prospects for spreading democracy, but we know that to do so serves our interests“ (Lake 1994). Und: „[...] from Central America to Central Asia, our interests dictate that we should be FOR a world in which the democratic tide continues to rise“ (Albright 2001). Das „nationale Interesse“ ist dabei natürlich schwer zu fassen; es ist ohne Zweifel von größter Wichtigkeit und niemand würde es wagen, dagegen zu opponieren, aber der Terminus selbst ist offen für verschiedene Interpretationen

und kann alles Mögliche bedeuten – von der Stärkung der nationalen Sicherheit und der Verfolgung ökonomischer Interessen bis hin zu der Erfüllung moralischer Pflichten; Demokratieförderung könnte aus der Perspektive eines Sprechers auch den nationalen Interessen entgegenstehen. Was auch immer das nationale Interesse jedoch in einem speziellen Rekurs bezeichnet, es wird stets mit etwas Essentiellem assoziiert.

Die Prominenz des nationalen Interesses im Diskurs während Clintons Präsidentschaft macht die Annahme mancher ihrer Kritiker, dieser Regierung sei es nur um die Wirtschaft gegangen, während Sicherheitsbelange vernachlässigt worden seien, noch zweifelhafter. Die Ergebnisse lassen vermuten, dass in Clintons Amtszeit Sicherheitserwägungen nicht weniger wichtig waren als Wirtschaftsfragen. Clintons Bilanz verblasst zwar etwas im Vergleich zum omnipräsenten Sicherheitsdenken der Bush-Regierung, das in nahezu einem Viertel aller Argumentationslinien (23,8%) zum Tragen kommt. Addiert man jedoch alle Kategorien, die „harte“ US-Interessen bezeichnen oder zumindest miteinschließen – Sicherheitsinteressen, ökonomische Interessen und das nationale Interesse –, liegt Clinton im Ergebnis mit über zehn Prozentpunkten vor der Bush-Regierung (41,8% versus 31,4%). Grund dafür ist, dass – abgesehen von dem sehr ausgeprägten Fokus auf Sicherheit – Argumente mit Verweisen auf das nationale Interesse während der Amtszeit George W. Bushs schwach ausgeprägt waren (6,6%), während Verweise auf die Wirtschaft fast vollkommen fehlten. Ging es also um „harte“ Interessen, konzentrierte sich die Bush-Regierung fast ausschließlich auf die nationale Sicherheit, während Clintons Team auf mehreren Ebenen argumentierte, mit der Tendenz, sich etwas vage auf das „nationale Interesse“ zu beziehen.

Ein weiterer Unterschied wird deutlich, wenn man vergleicht, ob Regierungsmitglieder, wenn sie sich für eine liberal-demokratische Weltordnung aussprechen, die positiven Effekte der Demokratisierung für die Gemeinschaft der Demokratien oder aber deren Nutzen bei der Aufklärung, Eindämmung oder aber der Eliminierung von „Feinden“ des Liberalismus und der Demokratie hervorheben. Dass Demokratien dem „Bösen“ entgegenwirken, findet sich nur in 2,1% der Argumente während Clintons Amtszeit. Mitglieder der Regierung Bush griffen in 6,4% der Fälle auf dieses Argument zurück. Dafür schrieben letztere nur in 1% aller Argumente Demokratien die Fähigkeit zu, „Gutes“ zu schaffen, während dies unter Präsident Clinton in 6% der Fälle geschah.¹⁹ Das Zahlenverhältnis hat sich hier beinahe umgekehrt und demonstriert die Neigung der Bush-Regierung, das Bild eines Feindes zu kreieren, der von Demokratien zumindest überwacht, möglicherweise aber auch bekämpft und vernichtet werden muss. Diese Position wurde von der Clinton-Regierung deutlich seltener eingenommen.

Eine weitere Beobachtung – die andernorts bereits oft diskutiert wurde (Geis 2006; Mazarr 2003) – ist der Hang der Regierung George W. Bushs, mit manichäischen und messianischen Argumenten zu operieren. Das galt in besonderem Maße für den Präsidenten selbst, der die Welt in seiner Rhetorik in den dichotomen Dimensionen als „gut“ und „böse“ zeichnete. Nach seiner Vorstellung findet zwischen den „guten“ und „reinen“

19 Diese sowie weitere – nicht in Tabelle 1 enthaltene – Befunde sowie eine Auflistung aller in der Analyse verwendeten Primärdokumente sind über folgende Internetadresse online zugänglich: [www.hsfk.de/fileadmin/ downloads/prif_96_additional_material.pdf](http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/prif_96_additional_material.pdf)

Kräften der Freiheit und den „bösen“ und zutiefst destruktiven Elementen des Terrors und der Tyrannei ein permanenter Kampf biblischen Ausmaßes statt. „Evil men, obsessed with ambition and unburdened by conscience [...]“ (Bush 2005b) versuchen alles auszulöschen, für das die liberale Welt steht: „Take almost any principle of civilization, “ so ist der Präsident überzeugt, „and their goal is the opposite“ (Bush 2007). „[Not, AEP] allowing the violent to inherit the Earth“ (Bush 2006) ist die Pflicht der tapferen und mutigen Verteidiger der Freiheit. Dieser Kampf ist unumgänglich, Konzessionen sind sinnlos:

„We're facing a radical ideology with inalterable objectives: to enslave whole nations and intimidate the world. No act of ours invited the rage of the killers – and no concession, bribe, or act of appeasement would change or limit their plans for murder. [...] We will never back down, never give in, and never accept anything less than complete victory.“ (Bush 2005b)

Während Präsident Bush lautstark Demokratie und Freiheit als Heilmittel für alle Missstände der Welt beschwor, war der Sprachgebrauch der Repräsentanten der Clinton-Regierung nüchterner. Die Übertreibungen der Nachfolgeregierung fehlten fast vollständig und Demokratie wurde unter der Präsidentschaft Bill Clintons manchmal sogar als potentiell prekärer Zustand beschrieben. Außenministerin Albright beispielsweise räumte ein:

„In truth, democracy can be maddening, messy, and muddled. But as Churchill famously observed, as a system of government, it is miles ahead of whatever is in second place.“ (Albright 2000a)

Später in derselben Rede sprach sie darüber, dass die Verheißungen der Demokratie die Erwartungen vieler Menschen nicht erfüllen können, und dass „a majority [in the ‚New Independent States‘, AEP] have come to equate democracy with inequality, and the unraveling of social fabric.“ Sie führt weiter mögliche Probleme der Demokratisierung aus, warnt vor „Scheindemokratien“ als ein mögliches gefährliches Resultat und betont einmal mehr die Verantwortung der USA, Demokratie mit mehr Anstrengungen und Ressourcen zu fördern.

Beide Regierungen teilen die Überzeugung, dass amerikanische Werte und amerikanische Interessen entweder zusammenfallen oder sich zumindest wechselseitig zuträglich sind. Wie der frühere stellvertretende Außenminister Talbott (1996) unter Präsident Clinton feststellte, ist es „[...] the basis for asserting, in rebuttal to some self-described realists' insinuations to the contrary, that American values and interests reinforce each other.“ Ähnlich erklärte George W. Bushs frühere Außenministerin Rice: „I try to remind people that while at times there may seem to be short-term tradeoffs, that the United States has never been confused that in the long term our interests and our values are absolutely identical [...]“ (Rice 2008). Die Annahme, dass nationale Interessen und Werte im Normalfall nicht im Konflikt miteinander stehen, ist, wie bereits gezeigt wurde, unter Autoren sehr umstritten.

Argumente gegen die Förderung von Demokratie waren, was kaum überraschen kann, in den analysierten Dokumenten und Reden selten anzutreffen. In manchen Fällen wurden solche Vorbehalte dennoch vorgebracht, allerdings als Reaktion auf Kritik oder prophylaktisch in Erwartung von Gegenstimmen – oder aber, um das nachfolgende Plädoyer für Demokratieförderung einzuleiten und zusätzlich zu stärken. Die Kritiker der Demokratieförderung lassen sich in zwei Lager aufteilen: jene, die der Ansicht sind, dass Demo-

kratieförderung nur ein zweit- oder drittrangiges Ziel und daher eine Verschwendung von Ressourcen sei, sowie solche, die die USA auf einem hegemonialen Kreuzzug sehen, bei dem amerikanische Werte anderen Völkern gegen deren eigenen Willen aufoktroziert werden sollen – was diese Gesellschaften letztlich destabilisiere. Talbotts verbale Gegenattacken greifen die Prämissen beider Lager an:

„Those who hold that view often claim to be realists, to distinguish themselves from woolly-minded idealists enamored of the notion that the United States can, and should, affect other countries' internal affairs. Yet the so-called realist critique is anachronistic: it fails to take account of the growth of the global marketplace, along with the deepening and widening of interdependence among regions. It is in that sense unrealistic.“ (Talbot 1996)

Wies Albright (2000a) noch schlicht darauf hin, dass Demokratie schon per Definition keinem Volk aufgezwungen werden könne, so beschwor Rice (2008) das Bild einer Welt, in welcher die Vereinigten Staaten niemals ein Interesse daran gehabt hätten, sie zu verbessern: eine trostlose und hoffnungslose Welt, in der Nazideutschland, das tyrannische imperialistische Japan und die kommunistische Sowjetunion auch heute noch ungehindert wüten würden. Wie einige andere wies auch sie die Behauptung zurück, dass bei der Demokratieförderung automatisch die Schaffung größerer Instabilität in Kauf genommen werden müsse. Sie ist der Ansicht, dass:

„For 60 years, we often thought that we could achieve stability without liberty in the Middle East. And ultimately, we got neither. Now, we must recognize, as we do in every other region of the world, that liberty and democracy are the only guarantees of true stability and lasting security.“ (Rice 2005b)

„If the school of thought called ‚realism‘ is to be truly realistic, it must recognize that stability without democracy will prove to be false stability, and that fear of change is not a positive prescription for policy.“ (Rice 2005c)

4.2 Die offiziellen Begründungen im politischen Kontext

Weder die Regierung George W. Bushs noch die Clintons haben einen Zweifel daran gelassen, dass die Zeit des bloßen „Exemplarismus“ vorbei ist. Das Paradigma des Isolatismus können sich die USA nicht länger leisten. Demokratieförderung ist ein Aspekt einer amerikanischen Außenpolitik, die von dem Glauben an die unbedingte Notwendigkeit weltweiter amerikanischer Führung geleitet wird. Für die jüngsten Präsidentschaften dient die weltweite Demokratieverbreitung sowohl dem amerikanischen, als auch dem, was man als das internationale Interesse ansieht. Tatsächlich hält man beides für identisch. Die liberale Sichtweise, in deren Tradition beide Präsidentschaften stehen, postuliert, dass alle Menschen von ihrem Leben dasselbe erwarten und dieselben Werte und Rechte anstreben. Die Ausbreitung der Zone der Demokratien ist Vehikel und Garant für liberale Rechte, das heißt für Sicherheit und Wohlstand für alle Menschen, einschließlich derer in den USA. Damit wird sie in den Augen ihrer Verfechter zum Instrument und zum Ziel, jenseits kleinlicher Dispute zwischen Anhängern des Idealismus und des Realismus. Demokratisierung wird – ungeachtet kleinerer Schwierigkeiten – als prinzipiell erreichbares Ziel gesehen, das den vitalen Interessen Amerikas und der Welt dient und gleichzeitig an Amerikas Tradition und Sendungsbewusstsein anschließt.

Wie die Ergebnisse für beide Präsidentschaften insgesamt offenlegen, operierten die beiden dominanten Legitimationsstrategien für Demokratieförderung einerseits mit dem „idealistischen“ amerikanischen Sendungsbewusstsein (24,4%) und andererseits mit „realistischen“ nationalen Sicherheitsinteressen (19,8%), sozusagen den „härtesten“ aller „harten“ Interessen. Es finden sich keine Hinweise darauf, dass den Vertretern der Regierungen mögliche grundsätzliche Unvereinbarkeiten und Widersprüche dieser beiden Ziele bewusst gewesen wären; auch der Wunsch nach der Verbreitung einer liberal-demokratischen Weltordnung und die Sorge um die Rechte und Bedürfnisse anderer Völker – die dritt- bzw. vierthäufigsten Argumente (17,9 bzw. 17,5%) – scheinen hier aus Sicht der jeweiligen Proponenten in keinem Konflikt zu stehen. Die amerikanische Demokratieförderung wird vielmehr in sehr deutlichen Worten als weitgehend spannungsfreies Heilmittel für die Sorgen und Nöte der Weltbevölkerung propagiert. Diese Ansicht steht klar in der amerikanischen liberalen Tradition, die stets der Prämisse folgte, nach der Entwicklung ein relativ reibungsloser Prozess ist, bei dem „[...] all good things go together“ (Desch 2007/08: 20-25).

Argumente, die die historische Mission der USA – die Welt zu Freiheit und Demokratie zu führen – aufgreifen, werden von den Regierungen am häufigsten bemüht zur Rechtfertigung der Demokratieförderung. Die auf diese genuin-amerikanische Mission fokussierte Argumentation wird durch zahlreiche Verweise auf den eng mit der Missionsbegründung verbundenen Nutzen für Andere noch verstärkt. Offensichtlich sind alle Sprecher davon überzeugt, dass die amerikanische Öffentlichkeit für Anspielungen auf ihre Identität und ihre patriotische Mission sehr empfänglich ist. Wie bereits in Kapitel 2 ausgeführt, ist die politische Kultur Amerikas stark von einer „zivilen Religion“ geprägt, in der der Rekurs auf Schlüsselbegriffe wie der „manifesten Bestimmung“ (manifest destiny) und dem „besonderen Schicksal“ (special providence) der Vereinigten Staaten und auf übergeordnete Werten wie Freiheit, Unabhängigkeit und Demokratie großen Anklang findet (Geis 2006: 149).

Während sich die Erwartung, dass die Argumente der Regierung Clintons auf Wirtschaftsfragen fokussiert seien, nicht bestätigte, fand das starke Sicherheitsdenken der Bush-Regierung klaren Ausdruck in ihren Rechtfertigungen der Demokratieförderung. Die von Steve Smith (2000: 78) aufgeworfene Frage, ob Wirtschaft oder Demokratie die Triebfeder für Clintons „enlargement agenda“ war, kann durch die Resultate dieser Analyse nicht beantwortet werden. Das vergleichsweise seltene Auftreten von ökonomischen Rechtfertigungen in dessen Amtszeit ist in dieser Hinsicht einigermaßen überraschend. Wenn die Regierung Clintons tatsächlich davon ausging, dass Demokratisierung und die Verbreitung freier – und für die wirtschaftlichen Interessen der USA nützlicher – Marktwirtschaft Zwillinge sind, überrascht, dass nur ein Zehntel der Argumente den ökonomischen Nutzen hervorhob.

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass Clinton, wie auch andere Autoren schon festgestellt haben, in der Tat kein tagträumender Idealist war. „Harte“ amerikanische Interessen wurden, wie schon erwähnt, von seiner Regierung signifikant häufiger als Rechtfertigung für Demokratieförderung genutzt als während der Amtsperiode von George W. Bush. Während unter Bush „harte“ Interessen fast nur im Bereich der nationa-

len Sicherheit verortet wurden, waren die Argumentationsstrategien der Regierung Clintons vielfältiger; meist wurde hier auf das nationale Interesse verwiesen. Die Regierung Clintons fiel in eine Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges, in der viele Amerikaner ihr Augenmerk auf nationale Fragen richteten und in der nicht klar ersichtlich war, wie sich das nationale Interesse in der Außenpolitik definierte. Nachdem die Terroranschläge am 11. September 2001 die (physische) Verwundbarkeit Amerikas bewiesen hatten und die nationale Sicherheit wieder zum unumstrittenen Imperativ geworden war, änderte sich diese Situation unter der Präsidentschaft George W. Bushs radikal. Während also Idealisten, Realisten, Isolationisten, Liberale und Anhänger anderer außenpolitischer Traditionen noch debattierten, was nach dem Ende des Kalten Krieges das neue „einende Element“ der Außenpolitik werden sollte, war es für die Regierung Clintons wahrscheinlich eine gangbare – und sichere – Strategie, Demokratieförderung über das nationale Interesse zu rechtfertigen; einem Oberbegriff, der allen Denkschulen als wesentlich gilt und damit von entscheidender Bedeutung, ganz gleich, wie undefiniert und diffus er temporär vielleicht sein mag.

Die omnipräsente Sicherheitsarchitektur nach den Terroranschlägen 2001 schlägt sich nicht nur in dem häufigen Auftreten des Demokratie-als-Sicherheitsinstrument-Arguments nieder, sondern auch in der Verteilung der Argumente, die sich auf eine liberal-demokratische Weltordnung beziehen. Während Clintons Mannschaft es vorzieht, das „Gute“ zu betonen, das Demokratien erschaffen, anstatt das „Böse“ hervorzuheben, das Demokratien bekämpfen müssen, fehlt erstere Argumentationslinie zur Zeit der Bush-Regierung beinahe vollständig. Das Team von Präsident Bush zog es stets vor, das Bild eines Gegners zu zeichnen, den zu bekämpfen zu den obersten Pflichten der Demokratien gehört. Das steht sowohl mit dem neuen Fokus auf nationale Sicherheit im Einklang als auch mit den neuen Bedrohungsperzeptionen nach den Anschlägen. Zudem passt es zu den wissenschaftlichen Befürchtungen um die Implikationen der von der Regierung Bush vertretenen Variante des Liberalismus. Indem sie den Feind in dunklen Farben malte – ihn als eine unkontrollierbare Bedrohung für die Welt darstellte –, versetzte sich die Bush-Regierung in die Lage, die Notwendigkeit von kontroversen und zumindest teilweise illiberalen Gegenmaßnahmen zu rechtfertigen (Geis 2006: 150). Auch die Förderung von Demokratie wurde zu einer dieser umstrittenen Praktiken; insbesondere dann, wenn sie mit militärischen Mitteln betrieben wurde.

Für Clinton dagegen gab es keinen konkreten Feind und kein Krieg war zu führen, für den öffentliche Unterstützung hätte mobilisiert werden müssen. Deshalb war es vermutlich wenig sinnvoll, das Bild eines grausamen, unbelehr- und unkontrollierbaren Opponenten zu erschaffen. Die Anschläge vom 11. September boten dann die Gelegenheit, ein Bild des „Anderen“ erfolgreich zu konstruieren und zu etablieren (Geis 2006). Aber wie Desch (2007/8: 8) mit Nachdruck darlegt, sind die Terroranschläge nicht ursächlich für den Ausbruch illiberaler Praktiken in den Amtsperioden George W. Bushs. So gesehen wurde der amerikanische Illiberalismus erst dann ein größeres Problem, nachdem der Liberalismus mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Festigen US-amerikanischer Hegemonie fast auf keine physischen Grenzen mehr traf. Vor diesem Hintergrund sollten die Anschläge eher als Auslöser oder Ventil für bereits existierende illiberale Tendenzen gesehen werden.

So sehr Autoren auch bezweifeln mögen, dass Demokratieförderung längerfristig ein gutes Mittel gegen die Ausbreitung des Terrorismus ist, so sehr zeigte sich die Bush-Regierung hiervon überzeugt. In Kriegszeiten ist das Sicherheitsargument (mit einem Anteil von 23,8%), so die Annahme, sehr gut geeignet, um in der Öffentlichkeit Unterstützung zu generieren. Seit 2004 wurde in den Ansprachen zur Lage der Nation sehr öffentlichkeitswirksam und effektiv mit der Terrorgefahr und der Notwendigkeit, dieser mit den Kräften der Freiheit entgegenzutreten, operiert. Eindringlich wurde die Nützlichkeit der Demokratieförderung beim Antiterrorkampf von der Bush-Regierung hervorgehoben, was darauf schließen lässt, dass diese Argumentationslinie zunehmend als Verteidigungsstrategie für Maßnahmen genutzt wurde, die mehr und mehr in die Kritik gerieten. Es ist also sehr wahrscheinlich, dass das Sicherheitsargument anfangs dazu diente, die Amerikaner von der aktiven (und militärischen) Demokratieförderung zu überzeugen, zum Ende der Präsidentschaft Bushs aber primär als Verteidigungsstrategie und Rechtfertigung für Kriege genutzt wurde, die nicht die gewünschten Resultate erbrachten.

Mit dem Hinweis, dass sich alle Völker der Welt Freiheit und Demokratie ersehnen, reagieren Sprecher der Regierungen von Clinton und Bush vermutlich auf die (realistische – im Sinne der Theorie) Behauptung, dass kulturelle Differenzen einer erfolgreichen Demokratieförderung von außen im Wege stehen. Sie beharren darauf, dass Menschenrechte universell sind und dass Demokratie – im Gegensatz zur Tyrannei – niemals aufgezwungen werden kann. Dieses Argument ist in beiden Präsidentschaften anzutreffen, obwohl Hinweise auf den *materiellen* Nutzen für Andere leicht bevorzugt werden. In der Vergangenheit war dieses Argument längst nicht so überzeugend, wie es heutige Politiker gerne darstellen. Wie Schmitz feststellt, wurde die Unterstützung rechter Diktaturen durch das Argument gerechtfertigt, dass „[...] non-Western European people were unprepared for self-government and that democratic governments in Third World nations would be weak and unstable [...]“ – und deshalb eine leichte Beute für den Kommunismus darstellten (Schmitz 2006: 241). Diese Feststellung liegt zudem auch in Konflikt mit Außenministerin Rices Behauptung, dass Demokratieförderung in den Empfängerländern zu mehr Stabilität führt (Rice 2005 a, b, c). Wie Desch (2007/08: 23–25) feststellt, rangiert die Stärkung von Demokratie im liberalen Denken zudem sogar höher als die Sicherung von Stabilität; eine Argumentation, die deutlich von der zu Zeiten des Kalten Krieges abweicht.²⁰

Der triumphale Glaube, dass die Interessen der Welt seit dem Ende des Kalten Krieges mit denen Amerikas zusammenfallen und dass amerikanische Institutionen und Werte sowohl exportierbar als auch universell geworden sind (Monten 2005: 144–47), findet sich in den Äußerungen beider Präsidentschaften, besonders aber bei Repräsentanten der Bush-Regierung wieder. Clintons Präsidentschaft schlug einen sehr optimistischen, wenn auch, im Vergleich zu der nachfolgenden Regierung, vergleichsweise nüchternen Ton an; ganz im Einklang mit der Selbstbeschränkung auf nichtmilitärische Mittel der Demokratieförderung, dem vorsichtigeren Umgang mit Aussagen über den Nutzen und die Schwierigkeiten der Demokratie(-sierung), sowie mit der nur geringen Bedeutung von

20 Zu den Veränderungen im Paradigma der Demokratieförderung im 20. Jahrhundert siehe z.B. T. Smith 2007.

Argumenten, die den Nutzen für die Empfängerländer propagieren. Die Literatur zum Thema legt nahe, dass die Clinton-Regierung weit weniger als ihre Nachfolgeregierung von dem Gedanken inspiriert war, dass Amerikas demokratische Mission die Lösung für fast alle (wenn nicht sogar alle) Probleme der USA und der Welt insgesamt darstellt. Die Präsidentschaft Clintons zeigte sich vielmehr pragmatisch – kollidierten nationale Interessen und Werte, hatten erstere Priorität.

Wie bereits dargelegt, vertreten beide Regierungen die Ansicht, dass eine weltweite Demokratieverbretung sehr gut sowohl mit den Werten als auch den Interessen der USA harmonieren würde. Aber hauptsächlich der Regierung Bush wurde vorgeworfen, dass sie es in ihrer Machtausübung in großem Maße an Bescheidenheit und Zurückhaltung fehlen ließ (Monten 2005: 148). Amerikas hegemonialer Status zu Beginn des 21. Jahrhunderts und die Anschläge vom 11. September setzten eine Reihe illiberaler Exzesse und nachfolgender politischer Misserfolge in Gang, die weitaus mehr Kritik auf sich gezogen haben, als sich Clintons Regierung für ihre Demokratieförderungsrhetorik und -politik jemals ausgesetzt sah. Wie das folgende Kapitel zeigen wird, bemüht sich der aktuelle Präsident sehr, sich von dem Mangel an Bescheidenheit und Zurückhaltung sowie den illiberalen Exzessen seines Vorgängers zu distanzieren.

5. Obamas Präsidentschaft – Distanzierung von Bushs Erbe und Suche nach einem Weg in die Zukunft

Viele Diskussionen in Politik und Medien kreisen um die Frage, wie es die Obama-Regierung mit der Demokratieförderung hält, ob sie hier die Politik ihrer Vorgängerregierungen eher fortführt oder gänzlich andere Wege einschlägt. Offensichtlich beherzigte der aktuelle Präsident den Rat vieler, die zügellose Rhetorik seines Vorgängers zu mäßigen und sich und seine Politik von der Bush-Regierung und ihren Fehlern zu distanzieren (Carothers 2007b; Goldsmith 2008). Andere sind dagegen enttäuscht von dem, was sie als „Preisgabe der Demokratie“ (Muravchik 2009) wahrnehmen. Allerdings scheinen frühere Ängste unbegründet, die Obama-Regierung würde sich – bei dem Versuch, sich von ihrer Vorgängerregierung abzugrenzen und „ABB“ („Anything But Bush“) zu sein - vollkommen von der Idee abwenden, Demokratie zu fördern. Dieses Kapitel wird detailliert darlegen, wie die Regierung Obamas Demokratieförderung bislang betrieben hat und kurz die Begründungen anreißen, die sie dazu ins Feld führt.

In puncto Rhetorik und Stil könnte der Kontrast zu der Regierung Bushs kaum größer sein. Ließ Präsident Bush sich kaum eine Gelegenheit entgehen, über Demokratie zu reden, zählten Beobachter der noch jungen Regierung Obamas die Gelegenheiten, bei denen der Begriff, teils ostentativ, gemieden wurde. Nicht einmal in seiner Antrittsrede benutzte Obama das Wort „Demokratie“ – den Begriff, den sein Vorgänger vier Jahre zuvor noch zum zentralen Thema seiner Amtseinführungsrede gemacht hatte. Analytierte man in den ersten Monaten die Fortschritte und Rückschläge der US-Außenpolitik im Irak

und in Afghanistan, war das Ziel, demokratische Regierungen zu installieren, kaum ein Thema.²¹ Und auch in der Debatte über Demokratie und Menschenrechte nach den manipulierten Wahlen und anschließenden Repressionen im Iran blieb Obama auffallend reserviert (Bouchet 2010). Nicht nur den Präsidenten selbst beobachteten die Befürworter der Demokratieförderung mit wachsendem Argwohn. Als die designierte Außenministerin Clinton bei ihrer Senatsanhörung im Januar 2009 die „drei Ds“, „defense“, „diplomacy“ und „development“ als neue Pfeiler der US-Außenpolitik bezeichnete, fragte sich so mancher Beobachter, was aus dem „D“ der Demokratie unter dieser Regierung werden würde. Bei ihrem ersten Besuch in China erregte Außenministerin Clinton zudem Aufsehen, als sie erklärte, dass Fragen wie Menschenrechte nicht thematisiert würden, da „[...] our pressing on those issues can't interfere with the global economic crisis, the global climate change crisis and the security crisis [...]“ (zitiert aus Muravchik 2009: 22).

Sprach Obamas Regierung allerdings doch über Demokratie und ihre Verbreitung – und das tat sie nach der viel beachteten Präsidentenrede in Kairo im Juni 2009 immer häufiger – dann in einem merklich veränderten Ton. Die Kontroverse um die problematische Verbindung von Demokratieförderung und Irakkrieg war Obama deutlich bewusst und er erklärte in Kairo, dass „[...] no system of government can or should be imposed [on] one nation by any other.“ Während er seine Verbundenheit „[...] to governments that reflect the will of the people [...]“, betonte, erklärte er bescheiden:

„Each nation gives life to this principle in its own way, grounded in the traditions of its own people. America does not presume to know what is best for everyone, just as we would not presume to pick the outcome of a peaceful election. But I do have an unyielding belief that all people yearn for certain things: the ability to speak your mind and have a say in how you are governed; confidence in the rule of law and the equal administration of justice; government that is transparent and doesn't steal from the people; the freedom to live as you choose. These are not just American ideas; they are human rights. And that is why we will support them everywhere.“ (Obama 2009a)

In diesem viel zitierten Statement bettet Obama die kontroverse Demokratie-Frage in die weniger umstrittene Sprache der Menschenrechte ein. Statt von universellen Rechten zu sprechen, die für alle Menschen zu jeder Zeit gut und richtig sind, statt auf Amerikas unersetzliche Rolle bei der Schaffung und Verbreitung dieser Rechte hinzuweisen, beginnt er die Grundelemente demokratischen Regierens aufzuzählen, verweist auf seinen persönlichen „felsfesten Glauben“ und setzt schließlich die amerikanischen Ideale in Bezug zu einem breiteren Menschenrechtsgefüge. Obama geht sogar so weit zu sagen, dass Amerika *nicht* wisse, was das Beste für jeden Einzelnen sei – ein Eingeständnis, das einen Kritiker zu dem Kommentar inspirierte: „This, alas, is very much the claim advanced by many authoritarian regimes, including the absolute monarchy of Saudi Arabia“ (Muravchik 2009: 25).

In einem ähnlichen Tenor erklärte der Präsident in einer anderen viel beachteten Ansprache – diesmal vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen:

21 Ein Beobachter betont sogar, die Regierung sabotiere die Entwicklung jeder glaubwürdigen Demokratieförderagenda mit ihrem Beharren darauf, bei dem Afghanistaneinsatz gehe es *nicht* um Demokratie. (Hiatt 2010).

„Democracy cannot be imposed on any nation from the outside. Each society must search for its own path, and no path is perfect. Each country will pursue a path rooted in the culture of its people and in its past traditions. And I admit that America has too often been selective in its promotion of democracy.” (Obama 2009b)

Obwohl auch Obama die starke Verpflichtung zu universalen, grundlegenden Prinzipien für alle Menschen betont, sind die Veränderungen im Tonfall, wenn auch vielleicht nicht so sehr in der Substanz, in den Reden in Kairo und vor den VN bemerkenswert. Diese neue Bescheidenheit in der Sprache eines US-Präsidenten erntet bei den einen Lob, bei den anderen aber, die um das Schicksal der Demokratieförderung und der Außenpolitik im Allgemeinen besorgt sind, Ablehnung. Muravchik kritisiert Obama im Hinblick auf die Rhetorik seiner Regierung für „[...] turning so sharply away from the goals of human rights and democracy [...]“ anstatt der Politik seinen eigenen Stempel aufzudrücken. Verärgert über eine Reihe von „*mea culpas*“, „national self-abnegation“ und einer Tendenz zum Kulturrelativismus, beschuldigt er den Präsidenten, eine Strategie des „*peace through moral equivalence*“ einzuschlagen (Muravchik 2009: 22, 26).

Hand in Hand mit der Veränderung im Tonfall geht eine generelle Neuverortung der Demokratieförderung in der Außenpolitik einher. Nachdem sie das Thema Demokratie(-förderung) in den ersten Monaten ihrer Amtszeit kaum angeschnitten hatte, entwickelte die Regierung langsam ihre eigene Demokratiefördererethorik. Sie setzte Demokratieförderung direkt in Bezug zu Menschenrechten und Entwicklungspolitik und stellte sie damit in einen größeren Zusammenhang. Nachdem er einige hochrangige Regierungsangehörige unter die Lupe genommen hat, ist Bouchet davon überzeugt, dass das Obama-Team an „[...] both a developmental view of democracy and a democratized view of development [...]“ anknüpft, ohne große Unterschiede zwischen den beiden Konzepten zu machen (Bouchet 2010). Eine Aussage von Außenministerin Clinton illustriert die enge Verbindung zwischen Entwicklung und Demokratie:

„Progress can only take hold if it is built on the foundation of economic growth and material improvements in people’s daily lives. One of the biggest challenges facing democracies everywhere – and I include my own country in 2009 – is we must demonstrate unequivocally that democracy produces positive outcomes for hardworking people who get up every day and do the best they can to raise their children, who go to work, who work hard, and deserve to have that hard work rewarded.“ (H. Clinton 2009)

Mit ähnlichen Worten erklärt der Präsident in einem frühen Interview mit der *Washington Post*, dass er Demokratieförderung „[...] through a lens that is actually delivering a better life for people on the ground and less obsessed with form, more concerned with substance [...]“ (zitiert nach Baker 2009) betrachten möchte.

Anders als Bush, der Demokratieförderung zur herausragenden Chefsache erklärt hatte, verknüpft Obama also die Demokratieförderung mit der Förderung von Menschenrechten und allgemeiner Entwicklungspolitik. Ein weiterer Unterschied im Vergleich zu seinem direkten Vorgänger ist Obamas betont multilateraler Ansatz. In einer Erklärung zum Anlass des zehnten Jahrestags der *Community of Democracies* betont Obama das starke Bekenntnis seiner Regierung zu multilateralem Handeln. Der Präsident nannte die Warschauer Erklärung, das Gründungsdokument der *Community of Democracies* „[...] a

powerful expression of our shared commitment to universal values and democratic principles [...]“ und erklärte:

„This forum also challenges us to act collectively, as a community of democratic nations, to support countries undergoing democratic transitions and to push back against threats to democratic progress. [...] I welcome this celebration of the Community’s first ten years and believe that its role in fostering strong and effective cooperation among the world’s democracies is essential for confronting the challenges ahead. Working together in partnership, we can advance the dignity of all human beings and the rights that are universal.“ (Obama 2010a)

Dies ist in den Augen eines Beobachters ein „[...] full-throated endorsement of the Community of Democracies, beyond anything we heard from the Bush Administration“ (Piccone 2010). Offensichtlich bricht also auch diese Regierung nicht mit der außenpolitischen Tradition der Demokratieförderung, obwohl sie die Rhetorik abschwächt und die Demokratieförderung neu aufstellt, sondern entwickelt vielmehr – wie andere Regierungen es vor ihr taten – ihren eigenen Stil und eigene Rahmenbedingungen (Bouchet 2010).

Im Lichte dieses Befundes stellt sich die Frage, ob der derzeitige Präsident zu einem Clinton’schen Stil der Demokratieförderung zurückkehrt. Die Bekräftigung des Multilateralismus weckt Erinnerungen – seien sie wehmütig, seien sie widerwillig – an Clintons Versuch, die US-Außenpolitik nach dem Prinzip eines „assertive multilateralism“ auszurichten. Außerdem betont Obama, genau wie Clinton, den hohen Stellenwert der Wirtschaft. Wie dargelegt, ist der rhetorische Stil der Obama-Regierung – wie der Clintons – deutlich weniger konfrontativ als die Wortwahl der Bush-Regierung. Zudem kann man – eine weitere Ähnlichkeit – beide demokratische Präsidenten als grundsätzlich „pragmatisch“ und „(semi-)realistisch“ in ihrer Außenpolitik bezeichnen. Betrachtet man den Umgang der frühen Obama-Regierung mit den Krisen im Iran, in Honduras und Afghanistan vom Standpunkt der Demokratieförderung, kommt Bouchet zu dem Schluss, Obama sei „[...] a liberal by belief but a moderate, pragmatic leader by temperament“ (Bouchet 2010).

Die Obama-Regierung sah sich in ihren ersten Monaten mit drängenden Problemen, wie zum Beispiel die US-Beteiligungen in Afghanistan und im Irak, das Versprechen, Guantánamo zu schließen sowie der globalen Finanzkrise konfrontiert und fand kaum Zeit, einen Demokratieförderansatz zu erarbeiten. Nicht einmal alle relevanten Posten waren besetzt, als diese Krisen im Frühsommer 2009 eine schnelle Reaktion erforderten. Carothers wies im November des gleichen Jahres darauf hin, die Regierung sei „[...] entirely missing a leadership team at a crucial time“ (Carnegie Europe 2009: 2). Der Ministerialdirektor für Demokratie, Menschenrechte und Arbeit war gerade erst am 23. September 2009 vereidigt worden und die relevanten USAID-Posten erst im Frühjahr 2010 alle besetzt. Beobachter waren auch überrascht, dass Obamas Chefberater für Demokratie, Michael McFaul, nicht mit Demokratiefragen, sondern stattdessen mit dem Russlandressort im Nationalen Sicherheitsrat betraut wurde.

Wie also verhielt sich die Regierung im Frühsommer 2009 angesichts der aktuellen Krisen? Als die iranische Regierung Proteste wegen des Verdachts auf Wahlbetrug im Iran im Juni brutal unterdrückte, fand die Obama-Regierung nur moderat kritische Worte. Sie war sich augenscheinlich bewusst, dass jede starke Kritik ihren diplomatischen Bemühungen um Irans nukleare Aktivitäten schaden könnte. Außerdem fürchtete sie, dass jegliche amerikanische Einmischung kontraproduktiv für die iranische Opposition sein und sie weiter

delegitimieren könnte. Wie der Putsch in Honduras gegen Präsident Zelaya im selben Monat zeigte, rief auch die Krise in einem Land von weniger strategischer Bedeutung aber relativ starkem US-Einfluss nicht automatisch ein deutliches und konsequentes Beharren auf Demokratie seitens der USA hervor; die Vereinigten Staaten verurteilten zwar zunächst die Amtsenthebung und verhängten Sanktionen, hoben diese aber schließlich wieder auf und erkannten – zum Verdruss der meisten anderen lateinamerikanischen Länder – die Wahlen später im Jahr an.²² Der Wahlbetrug im August in Afghanistan, wo – wie Bouchet (2010) betont – die Vereinigten Staaten sowohl wichtige strategische Interessen verfolgen als auch signifikanten Einfluss besitzen, legte erneut den Unwillen der Obama-Regierung offen, nachdrücklich auf Demokratie und der Befolgung ihrer Prinzipien zu beharren und diese zu verteidigen. Offenbar setzten die Vereinigten Staaten die Karzai-Regierung über inoffizielle Kanäle unter Druck, allerdings ohne großen Erfolg, nicht zuletzt weil die USA auf afghanische Kooperation angewiesen sind. Bouchet schlussfolgert:

„Obama’s democracy promotion so far has been a low-key – even stealthy – affair conducted more by diplomacy than by exhortation and criticism. It is a realist approach that realizes democratization, however desirable, clashes with other strategic goals.” (Bouchet 2010)

Auch Carothers bescheinigt der neuen Regierung in Demokratiefragen Realismus und Pragmatismus – ebenso wie lange anhaltende Zögerlichkeit und Vorsicht – und verortet ihren neuen Ansatz innerhalb des größeren außenpolitischen Rahmens des „re-engagement and partnership with the world“, den Obama gesetzt hat (Carnegie Europe 2009: 7-8). Die neue Position im Weißen Haus, so erklärt er, ist dem europäischen Ansatz der Demokratie- und Menschenrechtsförderung näher. Aus Perspektive der neuen Regierung muss man auch in den schlimmsten Diktaturen engagiert bleiben, um langfristig demokratischen Wandel bewirken zu können. In seiner Nobelpreisrede drückte Obama dies so aus:

„The promotion of human rights cannot be about exhortation alone. At times, it must be coupled with painstaking diplomacy. I know that engagement with repressive regimes lacks the satisfying purity of indignation. But I also know that sanctions without outreach – condemnation without discussion – can carry forward only a crippling status quo. No repressive regime can move down a new path unless it has the choice of an open door.” (Obama 2009c)

Demgemäß steht in der Nationalen Sicherheitsstrategie (2010: 38) der Punkt „Practicing Principled Engagement with Non-Democratic Regimes“ auf Platz zwei einer Liste, die aufzählt, wie die USA universelle Werte verbreiten wollen. Aus dieser Sicht würde man sich aller Möglichkeiten berauben, ein nicht-demokratisches Regime positiv zu beeinflussen, wenn man aus Protest alle Kontakte abbricht. Allerdings bewegt sich die Obama-Regierung auf einem schmalen Grat, wenn sie mit Ländern wie Russland, China, dem Iran und anderen „engagement“ betreibt. Es kann nicht ausbleiben, dass sie für den vermeintlichen Ausverkauf von und Verrat an Demokratie und Menschenrechten unter Beschuss kommen wird. Diesem Vorwurf wird die Obama-Regierung entgegenzusetzen, dass lärmende Rhetorik und das Statuieren einzelner Exempel seitens der Bush-Regierung keine Resultate erbracht haben, und dass es nun an der Zeit ist, sich unaufgeregt für eine produktive Beziehung zu nichtdemokratischen Ländern einzusetzen (Carnegie Europe

22 Es sollte erwähnt werden, dass laut Nachrichtenmeldungen beharrliche Stimmen im US-Senat – zumindest teilweise – verantwortlich für die Anerkennung der Wahlen sind.

2009: 8-10). Obamas moderaterer Tonfall und sein eher entwicklungsorientiertes Denken passen zu dieser grundsätzlich realistischen Ausrichtung.

Während Kritiker der Obama-Regierung insbesondere den Mangel an patriotischer Rhetorik sowie das Eingeständnis von Fehlern seitens des Präsidenten beklagen, hatten viele Kritiker der Bush-Regierung genau auf diese Veränderungen gehofft. Viele fassen Demokratieförderung als ein substantielles Ziel und Werkzeug der US-Außenpolitik auf, aber erkennen an, dass sie unter Bush gewissermaßen etwas „radioaktiv“ geworden ist (zitiert nach Baker 2009) und sie daher der „Entgiftung“ vom Erbe der Bush-Regierung bedürfe. Dieses Erbe beinhaltet eine enge Verzahnung der Demokratieförderung mit dem Antiterror-Krieg („war on terror“), Regimewechsel („regime change“) und dem Einsatz militärischer Gewalt sowie damit zusammenhängend einen weltweiten Glaubwürdigkeitsverlust der Vereinigten Staaten. Mitverursacht wurde dieser Verlust zumindest teilweise durch die geradezu messianische Rhetorik über Demokratie und universelle Werte auf der einen Seite und der eklatanten Verletzung einiger dieser Rechte in Guantánamo und Abu Ghraib auf der anderen Seite (Baker 2009, Carothers 2007b). Schon im September 2007 mahnte Carothers, dass das innenpolitisch und international diskreditierte Konzept der Demokratieförderung von der nächsten Regierung „repariert“ werden müsse. Dazu müsse man die deutliche Kluft zwischen Worten und Taten schließen, die Demokratieförderung von der Terrorbekämpfung loslösen sowie weniger US-zentriert ausrichten, um auf diese Weise amerikanische Glaubwürdigkeit und die Macht des positiven Exempels wiederherzustellen (Carothers 2007b). Carothers warnte: „Any post-Bush effort to relaunch democracy promotion without regaining the power of the positive US example will be stillborn“ (Carothers 2007b). Diese Mahnung hat sich Obama offenbar zu Herzen genommen. Wie der Präsident kürzlich verkündete:

„As I have said many times, there is no more powerful tool for advancing democracy and human rights than our own example – we promote our values by living our values at home.“ (Obama 2010a)

Es ist bemerkenswert, dass die Betonung nun auf passiver Demokratieförderung liegt, „leading by example“ also als wichtigstes Werkzeug der Demokratieförderung statt des aktiven Engagements im Ausland formuliert wird. Dieses Denkbild wurde in der Vergangenheit von Clinton- und Bush-Mitarbeitern eher selten – wenn überhaupt – herangezogen. Das „Leuchtturm-Motiv“ ist eines, das häufig in Obamas Äußerungen auftaucht. Es ist fest verankert in der Nationalen Sicherheitsstrategie und Obama hebt darin explizit das Folterverbot „ohne Ausnahmen und ohne Mehrdeutigkeiten“ hervor, um die Überzeugungskraft des US-Beispiels zu stärken (NSS 2010: 36, 10). Obwohl es schwer vorstellbar ist, dass Obama den aktiven Teil seines auswärtigen Engagements für Demokratie völlig aufgibt, könnte er den Weg ebnen zu einem reduzierten, vielleicht eher selektivem Engagement und zwar nur in den Ländern, die amerikanisches Engagement willkommen heißen – womit wiederum eine Parallele zur Clinton-Regierung zu ziehen wäre.

Es erscheint also, als ob Präsident Bushs „perfect vindicationist storm“ (Monten 2005: 140) von einer neuen Periode relativen Exemplarismus‘ abgelöst wird. In Übereinstimmung mit der These, dass Phasen der aktiven Demokratieförderung dann einsetzen, wenn ein Anstieg materieller Kapazitäten mit einer nationalistischen innenpolitischen

Ideologie, die *Vindikationismus* dem Exemplarismus vorzieht, zusammentrifft (Monten 2005), kann die Wende Obamas hin zum Exemplarismus mit dem Zusammentreffen von drei Faktoren erklärt werden: Das viel-beschworene unipolare Moment nach dem Ende des Kalten Krieges löste sich zunehmend im Licht der schnell aufholenden „neuen“ Mächte wie China und Indien auf; Teilweise als Reaktion darauf sahen sich die USA mit einer internen Debatte über ihren eigenen Machtverlust konfrontiert; Der entschiedene, stark ideologisch verbrämte Versuch der Bush-Präsidentschaft, die Welt zu demokratisieren, erzeugte heftigen Widerstand und diskreditierte die Vereinigten Staaten. Es erscheint daher als logische – kostengünstige sowie glaubwürdige – Konsequenz, Demokratieförderung hauptsächlich als ein exemplaristisches Unterfangen auszurichten, in dem das Vorleben der eigenen Idealen als der mächtigste Einflussfaktor auf andere verstanden wird.

Was die finanzielle Förderung der Demokratiehilfe angeht, sind vorerst keine signifikanten Unterschiede zwischen der Bush- und Obama-Regierung erkennbar. Die ersten beiden Budgetanträge der Obama-Regierung geben der Demokratiefördergemeinde grundsätzlich keinen Anlass zur Sorge. Im Gegenteil – das Antragsvolumen für Auslandshilfe erhöhte sich, inklusive der Sektion ‘Governing Justly and Democratically’, die im Budgetantrag für 2010 \$2,81 Milliarden betrug (ein Anstieg um 9%, verglichen mit dem vorherigen Entwurf) und sich um weitere 25% auf einen Rekord von \$3,3 Milliarden in 2011 erhöhte (Freedom House 2009, 2010). Der größte Teil des Anstiegs lässt sich allerdings auf höhere Investitionsplanungen für Afghanistan und – zu einem geringeren Anteil – für Pakistan zurückführen. Obama hat zwar den Fokus zum Teil auf andere Länder und Regionen verschoben und einige Verteilungswege neu strukturiert, die Zahlen aber sprechen kaum eine andere Sprache als die seines Vorgängers.

Auf welche Begründungen für Demokratieförderung berufen sich Obama und seine Mitarbeiter nun also überwiegend? Bisher ist noch keine systematische Beurteilung – vergleichbar mit der Analyse der Clinton- oder Bush-Regierungen – möglich. Um sich trotzdem einer Antwort zu nähern, sind die einschlägigen Reden, die sich mit Demokratieförderung befassen, untersucht worden. Es gibt allerdings nur eine Handvoll relevanter Dokumente und innerhalb dieser wiederum finden sich nur wenige Argumente. Zwei Beobachtungen stechen heraus: Erstens dominieren prinzipiell normative Argumentationsmuster. Zumeist in enger Verbindung mit dem Verweis auf Menschenrechte betont die Obama-Regierung wiederholt, dass „[...] it is the responsibility of all free people and free nations to make clear that these movements [democratic reform movements, AEP] – these movements of hope and history – they have us on their side [...]“ (Obama 2009c) und dass grundlegende demokratische Prinzipien „[...] are not just American ideas; they are human rights. And that is why we will support them everywhere“ (Obama 2009a).

Zweitens beziehen sich die Argumente, die Interessen ansprechen, weniger auf nationale US-amerikanische Interessen, als auf solche, die vermeintlich dem ‚globalen Gemeinwohl‘ oder dem Wohl anderer Völker, die von Demokratieförderung profitieren, entspringen. Neben den normativen Argumenten liefert zum Beispiel die Kairorede nur ein anderes Argument für Demokratieförderung: „Governments that protect these rights are ultimately more stable, successful and secure“ (Obama 2009a). In Oslo unterstrich der Präsident die Bedeutung von Demokratie und Menschenrechten für die „nature of the peace we seek“, die

er als „a just peace based on the inherent rights and dignity of every individual“ definierte (Obama 2009c). Bisher findet sich nur in der Nationalen Sicherheitsstrategie 2010 ein Argument, das geradeheraus auf US-Interessen zielt – wenn auch erst an zweiter Stelle:

„The United States supports the expansion of democracy and human rights abroad because governments that respect these values are more just, peaceful, and legitimate. We also do so because their success abroad fosters an environment that supports America’s national interests.“ (NSS 2010: 37)

Während diese Zeilen geschrieben wurden, erregte Obama die Aufmerksamkeit der Demokratieförderergemeinde mit seiner zweiten Rede vor der VN-Generalversammlung am 23. September 2010 – was noch einmal zeigt, dass jede derzeitige Beurteilung seiner Demokratieförderpolitik nur vorläufig sein kann. An diesem bedeutsamen Ort sprach Obama zum ersten Mal ausführlich über die Demokratie- und Menschenrechtsagenda seiner Regierung. Beobachter sahen sich daraufhin veranlasst, von Obamas „new democracy rhetoric“ zu reden und sich zu fragen, ob ein „genuine shift“ in Sicht wäre (Hiatt 2010; Wilson 2010). Trotz einer geringen Verschiebung in der Gewichtung erweiterte und vertiefte der Inhalt dieser Rede die bereits erwähnten Tendenzen. Obama betonte zum ersten Mal explizit und im Detail das amerikanische Interesse an der globalen Förderung von Demokratie und Menschenrechten. Aber er blieb dabei, dass die Verantwortung für diese Politik bei allen demokratischen Staaten und den Vereinten Nationen liege. Indem er die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 als Ausgangspunkt nahm, erläuterte er:

„Freedom, justice, and peace for the world must begin with freedom, justice, and peace in the lives of individual human beings. And for the United States, this is a matter of moral and pragmatic necessity.“ (Obama 2010b)

Während er auch hier die Demokratieförderung eng mit der Förderung von Menschenrechten und der allgemeinen Entwicklungspolitik verknüpfte, rief er andere Demokratien eindringlich dazu auf, mehr zu tun, um Menschen in ihrem Kampf für die Freiheit zu unterstützen. Insbesondere von jungen Demokratien verlangte er: „Do not stand idly by [...]. Recall your own history. Because part of the price of our own freedom is standing up for the freedom of others“ (ibid.). In klarem Kontrast zu seinem Vorgänger forderte Obama eine proaktivere Rolle der VN beim Forcieren der globalen (demokratischen) Entwicklung und hob die Bedeutung multilateraler Initiativen hervor.

Eine leichte Änderung im Tonfall wurde erkennbar, als Obama seine Überzeugung wiederholte, dass „each country will pursue a path rooted in the culture of its own people“ – dieses Mal folgte unmittelbar auf diese Aussage eine Einschränkung: „Yet experience shows us that history is on the side of liberty; that the strongest foundation for human progress lies in open economies, open societies, and open governments.“ Obamas Bestreben, den Konflikt zwischen der Postulierung universaler Werte und der Akzeptanz lokaler Traditionen beizulegen, wird besonders offensichtlich, wenn er behauptet: „There is no soil where this notion [that every citizen demands a say in how they are governed] cannot take root, just as every democracy reflects the uniqueness of a nation“ (ibid.). Aber er wiederholte auch seine schon mehrfach geäußerte Überzeugung, wie wichtig es sei, dass die demokratischen Länder das Fundament der Freiheit bei sich zu Hause stärkten, um anderen als leuchtendes Beispiel zu dienen.

Ben Rhodes, stellvertretender Nationaler Sicherheitsberater für strategische Kommunikation, antwortet, nach den Unterschieden zwischen Obamas und Bushs Demokratieagenda gefragt:

„The Obama one is pragmatic and focused on doing what is best to promote the specific capabilities needed in specific countries. [...] So in some sense, ironically for this president, it's less rhetorical and more roll-up-your-sleeves build capacity in emerging democracies.“
(zitiert nach Wilson 2010)

Ob diese Einschätzung richtig ist und ob es einen wirklichen Wechsel nicht nur in der Rhetorik, sondern auch in der Umsetzung von Demokratieförderung gibt, bleibt abzuwarten. Wie diese Untersuchung der ersten anderthalb Jahre der neuen Regierung im Amt gezeigt hat, plant Obama keineswegs, Demokratieförderung von seiner außenpolitischen Agenda zu streichen, sondern ist auf der Suche nach einem eigenen Ansatz – einen definitiv leiseren und zurückhaltenderen und wahrscheinlich auch pragmatischeren als der seines Vorgängers. Eine substantielle Einschätzung seines Verständnisses von Demokratieförderung in Wort und Tat wird indes noch ein oder zwei Jahre warten müssen.

6. Ausblick

Präsident Obama wird und kann die Demokratieförderung nicht ernsthaft aufgeben. Im täglichen Geschäft der US-Außenpolitik mag Demokratieförderung hin und wieder nur rhetorisch ohne ernsthaften Hintergrund auftauchen, in der politischen Umsetzung vernachlässigt und sogar regelmäßig absichtlich eingesetzt werden, um andere Interessen zu verbergen – dennoch bleibt sie ein Thema im Zentrum der US-Außenpolitik; und das nicht zuletzt, weil sie den Kern der amerikanischen nationalen Identität berührt. Dass Demokratieförderung in der Tat als Etikett für undemokratische Vorhaben missbraucht werden kann und die öffentliche Debatte, die entflammte, nachdem sich die Obama-Regierung in ihren ersten Monaten kaum zu diesem Thema äußerte, unterstreichen ihre Bedeutung. Die US-amerikanische missionarische Bestimmung, das Licht der Freiheit und der Demokratie in die Welt hinauszutragen – weil man es den Gründungsvätern der Nation schuldig ist, einen göttlichen Plan erfüllen muss oder den universellen Menschenrechten verpflichtet ist – ist zu tief in der nationalen Identität verwurzelt, um ignoriert oder völlig von einem Präsidenten dieses Landes verworfen zu werden. Und obwohl es noch zu früh ist, die offiziell verlauteten Begründungen für Demokratieförderung in der Obama-Regierung systematisch zu dokumentieren, wurde durch die untersuchten Äußerungen bereits deutlich, dass der Rekurs auf Amerikas normative Verpflichtung zu Demokratie weiterhin zentral ist für die Legitimierung der Demokratieförderung.

Im Hinblick auf Demokratieförderung repräsentieren die Regierungen der Präsidenten Clinton, Bush und vermutlich auch Obama eher Kontinuität als Wandel nach dem Kalten Krieg. Die Förderung der Demokratie, wie die Analyse gezeigt hat, ist keine außenpolitische Modeerscheinung oder nur ein Vehikel, um „harte“ Interessen zu verschleiern, sondern ganz offensichtlich ein Thema jenseits von parteipolitischen Grabenkämpfen – trotz der Unterschiede zwischen demokratischen und republikanischen Präsidentschaften und trotz Obamas Versuch, sich von der „freedom agenda“ seines Vor-

gängers zu distanzieren. Abgesehen davon, dass Demokratieförderung als manifester Ausdruck einer besonderen amerikanischen Rolle in und für die Welt verstanden wird, assoziiert man sie auch mit einer ganzen Vielzahl von positiven Entwicklungen: die Stärkung der eigenen Sicherheit und Prosperität wie auch die anderer Völker und Nationen sowie das Schaffen globaler Stabilität und Frieden in einer liberal-demokratischen Weltordnung. Repräsentanten der Clinton- und Bush-Regierung mögen über die Gewichtung und die Nuancen dieser Ziele uneinig sein, grundsätzlich stimmen sie aber darin überein, dass die Verbreitung der Demokratie im Ausland normative und materielle Vorteile sowohl für die amerikanischen Bürger als auch für den Rest der Welt bringt. Demokratieförderung ist also in diesem Sinne kein spezifisch neokonservatives Projekt oder ein Auswuchs von Bushs „war on terror“, wenn sie auch nach den Attacken vom 11. September neu verortet und ins Zentrum der Sicherheitspolitik gerückt wurde.

In seinen ersten Amtsmonaten war es Obamas Anliegen, Demokratieförderung von einer sehr herausragenden Position zurückzustufen. Bedenkt man die exponierte Demokratieförderrhetorik seiner beiden Vorgänger, insbesondere bei Bush, ist die anfängliche und andauernde Zurückhaltung der Obama-Regierung in der Tat bemerkenswert. Der derzeitige Präsident brach allerdings weder mit der US-außenpolitischen Tradition der Demokratieförderung, noch setzte er sie unverändert fort. Sie kehrte auf die Agenda zurück, nachdem genug Zeit verstrichen war, um sie vom Erbe der Bush-Regierung zu „entgiften“ – allerdings in einer Form, die Obamas grundsätzlicher pragmatischer und realistischer Außenpolitikorientierung entsprach. Ein zu starker Fokus auf Demokratieförderung steht Obamas Bemühen um eine Neujustierung der außenpolitischen Agenda im Namen des „Re-engagements“ und der globalen Partnerschaft im Wege. Deshalb ist Demokratieförderung nicht länger ein zentrales Schlagwort oder ein außenpolitisches Allheilmittel, sondern wird „heruntergestuft“ und eng mit der Förderung der Menschenrechte im Allgemeinen verknüpft sowie in eine breitere und insbesondere multilaterale Entwicklungspolitik eingebettet. Wenn Obama überhaupt das Thema Demokratie-(förderung) ansprach, wählte er seine Worte vorsichtig, unterstrich das Prinzip des „leading by example“ als wirksamstes Mittel der Demokratieförderung, konzedierte Fehler in der Vergangenheit und betonte nachdrücklich die Bedeutung gegenseitigen Verständnisses und das Recht aller Völker, ihren eigenen Weg zur Demokratie einzuschlagen. Seiner Rhetorik fehlen bisher bedrohliche, dichotome Metaphern von „hell“ und „dunkel“ und „gut“ und „böse“. Da sich bisher wenig in der Umsetzung der Demokratieförderpolitik geändert hat – das Demokratiehilfebudget wurde nicht wesentlich verändert und es zeichnet sich keine neue Vor-Ort-Politik ab – könnte tatsächlich der größte Unterschied zwischen den Bush- und Obama-Regierungen in der Wahl der Ausdrucksweise und des Tonfalls liegen.

Während grundsätzlich festgestellt werden muss, dass eher Kontinuität als Wandel die US-Demokratieförderung nach dem Kalten Krieg charakterisiert, stellt Obamas deutliche Abkehr von Bushs pompöser und manichäischer Rhetorik ein klares Element der Veränderung dar. Die Folgen des rhetorischen *framing* der Demokratieförderung dürfen nicht unterschätzt werden. Während Schweller (2000: 62) in Bezug auf die Clinton-Regierung betont, dass ein bisschen Gerede ohne viel dahintersteckende Handlung kaum US-Interessen schaden und vielleicht sogar kleine Vorteile bewirken könnten, ist Goldsmith

in einem Kommentar zur späteren Bush-Präsidentschaft von negativen Effekten überzeugt und empfiehlt daher ein reduziertes rhetorisches Profil:

„This means limiting the self-righteous oratory about freedom, because it triggers a defensive response in many corners of the globe that damages U.S. standing and influence. [...] Blustering, all-embracing democracy promotion is not a way to enhance national security because it wastes U.S. resources and can prove counterproductive in furthering the ultimate goal, which is to add to the world population of pluralistic majoritarian states.“ (Goldsmith 2008: 146-47)

Keine Diskrepanz zwischen Worten und Taten zuzulassen, ist, von diesem recht plausiblen Standpunkt aus, daher eine Frage politischer Klugheit und Notwendigkeit. Nachdem sie sich sprachlich auffällig von ihrer Vorgängerin distanziert hatte – ohne signifikante Änderungen bei der Höhe der finanziellen Demokratiehilfe – beendete die Obama-Regierung allerdings das Schweigen und präsentierte ihre eigene (rhetorische) Demokratieagenda. Sie brach also keineswegs mit der amerikanischen Tradition der Demokratieförderung.

Tritt also Obama in puncto Demokratieförderung in die Fußstapfen Präsident Clintons? Ja, in dem Sinne, dass auch er einen eher pragmatischen Ansatz verfolgt und vermutlich Clintons Fokussierung auf Staaten zustimmt, in denen Demokratie bereits in Anfängen besteht. Und Ja auch in dem Sinne, dass Obama einen multilateralen und non-konfrontativen Ansatz der Demokratieförderung bevorzugt. Aber der Ansatz Obamas ist, soweit erkennbar in den ersten anderthalb Jahren seiner Regierung, nicht bloß eine Rückkehr nach der überschwänglichen Bush-Phase zurück in den Mainstream der Demokratieförderung Clintonscher Prägung. Die Obama-Regierung ist im Kontrast zu ihren beiden Vorgängern nüchterner und pragmatischer, wenn es um die Einschätzung der Chancen und Vorteile für alle Beteiligten der Demokratieförderung geht. Die angeführten Argumente für Demokratieförderung scheinen außerdem darauf hinzuweisen, dass die Regierung dazu tendiert, Demokratie und Menschenrechte stärker als Selbstzweck und weniger als Mittel zu anderen (amerikanischen) Zwecken zu sehen. Bei der Wahl der Mittel zur Förderung der Demokratie präsentiert sie sich flexibler und betont Geduld sowie die Notwendigkeit, in einen dauerhaften, kritischen und konstruktiven Dialog zu treten. Carothers (Carnegie Europe 2009: 8-10) vergleicht sogar den neuen Ansatz mit dem europäischen Stil der Demokratieförderung und spekuliert über eine engere Partnerschaft zwischen den USA und Europa in dieser Hinsicht. Diese Einschätzung sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch Obama unilaterale Entwicklungspolitik fortgesetzt und teilweise sogar konfrontative Maßnahmen in Ländern wie Afghanistan, Pakistan und im Jemen verstärkt hat; diese Politik wird allerdings nicht länger im Namen der Demokratieförderung betrieben.

Ein weiterer klarer Unterschied im Vergleich zwischen Obama und Clinton resultiert aus dem internationalen Kontext. Clinton trat sein Amt in einer Phase an, die im Rückblick euphorisch erscheint; Demokratie und Freiheit, so die Wahrnehmung vieler Zeitgenossen, hatten den Kommunismus zu Fall gebracht, erfreuten sich überall auf der Welt einer starken Nachfrage und hatten gerade eine sogenannte „Dritte Welle“ erzeugt. Die Förderung von Demokratie wurde zu dieser Zeit als vielversprechendes, relativ risikofreies Unterfangen betrachtet, die wissenschaftliche und die politische Gemeinde debattierte den „Demokratischen Frieden“ und das „Recht auf Demokratie“, und allgemein sah

man keine ernsthaften Hürden bei der Implementierung von Demokratie. Im Jahr 2010 ist dieser Optimismus schon lange verfliegen und die Perspektiven ernüchert. Autoren mögen über das Ausmaß und die Ausprägungen debattieren, aber in der Tat ist in vielen Teilen der Welt eine Gegenreaktion auf Demokratisierungsversuche zu verzeichnen; autoritäre Regierungen haben sich in den letzten Jahren immer selbstbewusster der Demokratieförderung widersetzt. Während sich die Vereinigten Staaten mit der Debatte über ihren eigenen vermeintlichen Niedergang konfrontiert sehen, haben einige autoritäre Staaten sogar damit begonnen, ihr eigenes Regierungssystem in anderen Staaten aktiv zu propagieren. Dass Demokratieförderung keine leichte, konfliktarme Aufgabe ist, die überall zwangsläufig zum Erfolg führt, ist auch dem letzten Optimisten bewusst geworden, nachdem sich in vielen Ländern Widerstand gegen von Außen ‚verordnete‘ Demokratiemodelle regte und Schlagworte wie „Souveränität“ und „Ownership“ wieder an Stärke in der Debatte gewannen. Die liberale Prämisse, dass alle guten Dinge Hand in Hand gehen, ist damit ernstlich ins Wanken geraten. Das ist sicherlich nicht alleine der verfehlten Politik der Bush-Regierung zuzuschreiben, obwohl sie durch das Befürworten von illiberalen Praktiken und die Einbettung der Demokratieförderpolitik in den „war on terror“ sehr wahrscheinlich die Heftigkeit der Gegenreaktion verschärfte.

Die Förderung von Demokratie wird daher vermutlich nicht ihren früheren Status erreichen, dennoch aber wichtig bleiben. Unter der Obama-Präsidentschaft ist Demokratieförderung sicherlich kein vorrangiges Anliegen – falls sie das jemals wirklich war – sondern ist ein außenpolitisches Instrument und Ziel unter anderen. Diese Realität – welche die Bush-Regierung mit ihrer exzessiven Rhetorik überspielt hatte – anzuerkennen, ist vermutlich eine kluge Strategie, um mit einem schwierigen politischen Erbe umzugehen und amerikanische Glaubwürdigkeit wiederherzustellen – und um eine neue außenpolitische Richtung einzuschlagen, die Partnerschaft und Engagement selbst mit autoritären Staaten einem prononcierten normativen Dogmatismus und Unilateralismus vorzieht.

Bibliographie

- Azpuru, Dinorah/Finkel, Steven/Pérez-Liñán, Aníbal/Seligson, Mitchell 2008: What has the United States been doing?, in: *Journal of Democracy* 19:2, 150-159.
- Baker, Peter 2009: Quieter Approach to Spreading Democracy Abroad, in: *New York Times*, 22.2.2009, in: www.nytimes.com/2009/02/22/weekinreview/22baker.html?_r=1 (9.7.2010).
- Bouchet, Nicolas 2010: Barack Obama's Democracy Promotion after One Year, Featured Editorial on e-IR, 25.2.2010, in: www.e-ir.info/?p=3300 (10.8.2010).
- Brinkley, Douglas 1997: Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine, in: *Foreign Policy* 106, Spring, 110-128.
- Brockner, Manfred 2006: Demokratischer oder christlicher Missionarismus in der US-amerikanischen Außenpolitik?, in: Brockner, Manfred/Stein, Tine (Hrsg.): *Christentum und Demokratie*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 212-226.
- Carnegie Europe 2009: Event Transcript: Democracy and Human Rights Promotion under Obama: The Complexities of Reengagement, 6.11.2009, in: http://carnegieendowment.org/files/Carothers_Event%20Transcript%200611.pdf (1.7.2010).
- Carothers, Thomas 1999: *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, Thomas 2000a: Taking Stock of Democracy Assistance, in: Cox, Michael/Ikenberry, G. John/Inoguchi, Takashi (Hrsg.): *American Democracy Promotion – Impulses, Strategies, and Impacts*, New York NY: Oxford University Press, 181-199.
- Carothers, Thomas 2000b: The Clinton Record on Democracy Promotion, Carnegie Endowment for International Peace, Working Paper 16, Washington DC, September 2000, in: www.ciaonet.org/wps/cth01/cth01.html (5.4.2008).
- Carothers, Thomas 2003: Promoting Democracy and Fighting Terror, in: *Foreign Affairs* 82: 1, 84-97.
- Carothers, Thomas 2006: The Backlash Against Democracy Promotion, in: *Foreign Affairs* 85: 2, 55-68.
- Carothers, Thomas 2007a: The Democracy Crusade Myth, in: *The National Interest* 89, März/April 2007, in: www.nationalinterest.org; 15.12.2008.
- Carothers, Thomas 2007b: Repairing Democracy Promotion, in: *The Washington Post*, 14.9.2007, in: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/09/13/AR2007091302241.html (10.10.2008).
- Cox, Michael 2000: Wilsonianism Resurgent? The Clinton Administration and the Promotion of Democracy, in: Cox, Michael/Ikenberry, G. John/Inoguchi, Takashi (Hrsg.): *American Democracy Promotion – Impulses, Strategies, and Impacts*, New York NY: Oxford University Press, 218-239.
- Desch, Michael C. 2007/08: America's Liberal Illiberalism. The Ideological Origins of Overreaction in U.S. Foreign Policy, in: *International Security*, 32: 3, 7-43.
- Diamond, Larry 2007: Promoting Democracy as a Key Element of a Smart Long-Term Strategy To Undermine, Isolate and Ultimately Defeat Radical Islamist Terrorism, paper prepared for the „Solarium II Project“ of the Center for a New American Security, Meeting 1 [location unknown], 23.10.2007, in: <http://stanford.edu/~ldiamond/paperssd/SolariumIIDemocratization.pdf> (10.10.2008).
- Farrell, Theo 2000: Review Article – America's Misguided Mission, in: *International Affairs* 76:3, 583-592.
- Finkel, Steven E./Pérez-Liñán, Aníbal/Seligson, Mitchell A. 2007: The Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building, 1990-2003, in: *World Politics* 59: 3, 404-439.
- Freedom House 2009: Making its Mark: An Analysis of the Obama Administration FY2010 Budget Requests for Democracy and Human Rights, Special Report, Juli.

- Freedom House* 2010: Investing in Freedom: An Analysis of the Obama Administration FY2011 Budget Request for Democracy and Human Rights, Special Report, April.
- Fukuyama, Francis/McFaul, Michael* 2007/08: Should Democracy Promotion Be Promoted or Denied?, in: *The Washington Quarterly* 31: 1, 23-45.
- Geis, Anna* 2006: Spotting the „Enemy“? Democracies and the Challenge of the „Other, in: Geis, Anna/Brock, Lothar/Müller, Harald (Hrsg.): *Democratic Wars: Looking at the Dark Side of Democratic Peace*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Geis, Anna/Brock, Lothar/Müller, Harald* 2007: Demokratische Kriege als Antinomien des Demokratischen Friedens: Eine komplementäre Forschungsagenda, in: Geis, Anna/Müller, Harald/Wagner, Wolfgang (Hrsg.): *Schattenseiten des Demokratischen Friedens – Zur Kritik einer Theorie liberaler Außen- und Sicherheitspolitik*, Frankfurt am Main/New York NY: Campus, 69-91.
- Goldsmith, Arthur A.* 2008: Making the World Safe for Partial Democracy? Questioning the Premises of Democracy Promotion, in: *International Security* 33: 2, 120-147.
- Hiatt, Fred* 2010: Will Obama's foreign policy follow his new democracy rhetoric?, in: *The Washington Post*, 4.10.2010, in: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/10/03/AR2010100303382.html?wpisrc=nl_cuzhead (4.10.2010).
- Holsti, Ole R.* 2000: Promotion of Democracy as Popular Demand?, in: Cox, Michael/Ikenberry, G. John/Inoguchi, Takashi (Hrsg.): *American Democracy Promotion – Impulses, Strategies, and Impacts*, New York NY: Oxford University Press, 151-180.
- Jervis, Robert* 2003: Understanding the Bush Doctrine, *Political Science Quarterly* 118: 3, 365-388.
- Lowenthal, Abraham F.* (Hrsg.) 1991: *Exporting Democracy. The United States and Latin America*, Baltimore MD/London: Johns Hopkins University Press.
- Mazarr, Michael J.* 2003: George W. Bush, Idealist, in: *International Affairs* 79: 3, 503-522.
- Monten, Jonathan* 2005: The Roots of the Bush Doctrine: Power, Nationalism, and Democracy Promotion in U.S. Strategy, in: *International Security* 29: 4, 112-156.
- Muravchik, Joshua* 1991: *Exporting Democracy. Fulfilling America's Destiny*, Washington DC: The AEI Press.
- Muravchik, Joshua* 2009: The Abandonment of Democracy, in: *Commentary*, Juli/August, 21-26.
- National Security Strategy* 2010, The White House, in: www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf (3.6.2010).
- Nau, Henry R.* 2000: America's Identity, Democracy Promotion and National Interests: Beyond Realism, Beyond Idealism, in: Cox, Michael/Ikenberry, G. John/Inoguchi, Takashi (Hrsg.): *American Democracy Promotion – Impulses, Strategies, and Impacts*, New York NY: Oxford University Press, 127-148.
- NED* 2006: *The Backlash Against Democracy Assistance, A Report prepared by the National Endowment for Democracy for Senator Richard G. Lugar, Chairman Committee on Foreign Relations, United States Senate, June 8, 2006*, in: www.ned.org/docs/backlash06.pdf (3.8.2010).
- Piccone, Ted* 2010: Is the „D“ Word Back in Style?, *Foreign Policy Trip Report Nr. 16*, The Brookings Institution; 9.7.2010.
- Pickering, Jeffrey/Peceny, Mark* 2006: Forging Democracy at Gunpoint, in: *International Studies Quarterly* 50: 3, 539-559.
- Rhodes, Edward* 2003: The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda, in: *Survival* 45:1, 131-154.
- Risse-Kappen, Thomas* 1995: Democratic Peace – Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation on the Liberal Argument, in: *European Journal of International Relations* 1: 4, 491-517.
- Schmitz, David F.* 2006: *The United States and Right-Wing Dictatorships, 1965-1989*, Cambridge, New York NY: Cambridge University Press.

- Schweller, Randall L.* 2000: US Democracy Promotion: Realist Reflections, in: Cox, Michael/ Ikenberry, G. John/Inoguchi, Takashi (Hrsg.): American Democracy Promotion – Impulses, Strategies, and Impacts, New York NY: Oxford University Press, 41-62.
- Smith, Steve* 2000: US Democracy Promotion: Critical Questions, in: Cox, Michael/Ikenberry, G. John/Inoguchi, Takashi (Hrsg.): American Democracy Promotion – Impulses, Strategies, and Impacts, New York NY: Oxford University Press, 63-82.
- Smith, Tony* 1994: America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Smith, Tony* 2007: A Pact with the Devil: Washington's Bid for World Supremacy and the Betrayal of the American Promise, New York NY: Routledge.
- Travis, Rick* 1998: The Promotion of Democracy at the End of the Twentieth Century: A New Polestar for American Foreign Policy?, in: Scott, James M. (Hrsg.): After the End: Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World, Durham NC/London: Duke University Press, 251-276.
- Wiarda, Howard J.* 1997: Cracks in the Consensus. Debating the Democracy Agenda in US Foreign Policy, The Washington Papers 172, published with the Center for Strategic and International Studies, Westport CT/London: Praeger.
- Wilson, Scott* 2010: Obama rebukes Ahmadinejad for 'offensive' U.N. speech, in: The Washington Post, 24.9.2010, in: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/09/23/AR201009230975.html?wpisrc=nl_cuzhead (28.9.2010).
- The White House* 2006: National Strategy for Combating Terrorism, September 2006, in: www.whitehouse.gov/nsc/nsct/2006/nsct2006.pdf (5.12.2008).
- The White House* 2007: Fact Sheet: Advancing Freedom and Democracy around the World, 5.6.2007, in: www.whitehouse.gov/news/releases/2007/06/20070605-6.html (5.12.2008).
- Wright, Robin* 2007: Bush is Losing Credibility on Democracy, Activists Say. Governments Appear Quicker to Challenge U.S. Rebukes, in: The Washington Post, 10.6.2007, in: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/09/AR2007060901469.html (15.10.2008).

Verwendete Reden und weitere Primärdokumente

Im Folgenden werden alle in diesem Report zitierten Reden und Primärdokumente aufgelistet. Eine vollständige Liste aller in der Inhaltsanalyse verwendeten Dokumente der Clinton- und Bush-Regierungen findet sich unter: www.hsfk.de/fileadmin/downloads/prif_96_additional_material.pdf

- Adams, John Quincy* 1821: Independence Day Address, 4.7.1821, in: www.fff.org/freedom/1001e.asp (19.11.2008).
- Albright, Madeleine* 2000a: The Rostov Lecture Series, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington DC, 18.1.2000.
- Albright, Madeleine* 2000b: Opening Remarks on Fiscal Year 2001 International Affairs Budget before the Senate Foreign Relations Committee, Washington D.C., 8.2.2000.
- Albright, Madeleine* 2000c: Speech at University of World Economy and Diplomacy, Tashkent, Uzbekistan, 17.4.2000.
- Albright, Madeleine* 2001: Address before the Chicago Council on Foreign Relations and the Mid-America Committee, Chicago IL, 17.1.2001.
- Berger, Samuel* 1999: American Power: Hegemony, Isolationism or Engagement, The Council on Foreign Relations, As Prepared for Delivery, 21.10.1999.
- Bush, George* 2001a: Address to a Joint Session of Congress and the American People, Washington DC, 20.9.2001.
- Bush, George* 2001b: President Welcomes President Chirac to White House, 6.11.2001.

- Bush, George* 2004: Remarks Accepting the Presidential Nomination at the Republican National Convention in New York City NY, 2.9.2004.
- Bush, George W.* 2005a: Second Inaugural Address, Washington DC, 20.1.2005.
- Bush, George* 2005b: President Discusses War on Terror at National Endowment for Democracy, Ronald Reagan Building and International Trade Center, Washington DC, 6.10.2005.
- Bush, George* 2006: The President's State of the Union Address, The United States Capitol, Washington DC, 31.1.2006.
- Bush, George* 2007: The President's State of the Union Address, The United States Capitol, Washington DC, 23.1.2007.
- Clinton, Hillary* 2009: Digital Town Hall at TecMilenio University, Monterrey, Mexico, 26.3.2009.
- Clinton, William* 1991: A New Covenant for American Security, Remarks to Students at Georgetown University, 12.12.1991.
- Christopher, Warren* 1993: Remarks at Fourth World Conference of the National Endowment for Democracy, Washington DC, 26.4.1993.
- Dobriansky, Paula* 2003: Democracy Promotion – The Core of U.S. Foreign Policy (Rebuttal to Thomas Carothers), *Foreign Affairs* 82:3, Mai/Juni, 141-144.
- Lake, Anthony* 1993: From Containment to Enlargement, Remarks at Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies, Washington DC, 21.9.1993.
- Lake, Anthony* 1994: The Reach of Democracy; Tying Power to Diplomacy, *The New York Times*, 23.9.1994
- Lake, Anthony* 1995: Remarks on the Occasion of the 10th Anniversary of the Center for Democracy, Washington DC, 26.9.1995.
- Obama, Barack* 2009a: Remarks by the President on a New Beginning, Cairo University, Egypt, 4.6.2009.
- Obama, Barack* 2009b: Remarks by the President to the United Nations General Assembly, New York, 23.9.2009.
- Obama, Barack* 2009c: Remarks by the President at the Acceptance of the Nobel Peace Prize, Oslo, Norway, 10.12.2009.
- Obama, Barack* 2010a: Statement by the President on the 10th Anniversary of the Community of Democracies, The White House, 3.7.2010.
- Obama, Barack* 2010b: Remarks by the President to the United Nations General Assembly, New York, 23.9.2010.
- Powell, Colin* 2001: Confirmation Hearing by Secretary-Designate Colin L. Powell, Washington DC, 17.1.2001.
- Rice, Condoleezza* 2005a: Remarks at the American University in Cairo, Egypt, 20.6.2005
- Rice, Condoleezza* 2005b: Princeton University's Celebration of the 75th Anniversary of the Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University NJ, 30.9.2005.
- Rice, Condoleezza* 2005c: The Promise of Democratic Peace, Op-Ed, *The Washington Post*, 11.12.2005.
- Rice, Condoleezza* 2008: Remarks at the Meeting of the Advisory Committee on Democracy Promotion, Washington DC, 8.10.2008.
- Talbott, Strobe* 1996: Democracy and the National Interest, in: *Foreign Affairs* 75: 6.
- Washington, George* 1796: Farewell Address, September 1796, in: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp (19.11.2008).