

Konsistenz bitte! Fiaskos als Divergenz zwischen Reden und Handeln

1. Einleitung

Die Bewertung außenpolitischer Entscheidungen kann weitreichende Folgen haben. In demokratischen Systemen entscheidet sie über das politische Schicksal von Amtsträgern, in nicht-demokratischen Systemen oftmals auch über ihr persönliche Schicksal. Wird eine Entscheidung als Fiasko begriffen, etwa bei Kriegseinsätzen, fällt es der betroffenen Regierung meist schwer, verlorene gegangenes Vertrauen wiederherzustellen, die Regierungsarbeit unbeschadet fortzusetzen oder sogar im Amt zu bleiben. Doch so folgenreich Fiaskos auch sein mögen, so unklar ist, wie sie entstehen. Gerade in Fällen, in denen eine bestimmte Handlung übereinstimmend bewertet wird, stellt sich die Frage nach den zu jener Übereinstimmung führenden Faktoren. Beispielhaft für eine zunächst überraschende Divergenz in der Bewertung zweier ähnlicher Kriegseinsätze ist der weitläufige Konsens hinsichtlich des Erfolges des Zweiten Golfkrieges im Jahre 1991, dem eine größtenteils negative Bewertung der US-geführten Invasion des Irak im Jahre 2003 gegenübersteht. Während Ryan C. Crockers Bewertung, dass die »policies of 1990/91 and their execution were without doubt among the finest moments of American diplomatic and military achievements«¹ laut einer Gallup-Erhebung von einer Mehrheit von 61 Prozent der amerikanischen Bevölkerung im Februar 2001, also zehn Jahre nach dem Krieg, bestätigt wurde,² fällt das Urteil über den Irakkrieg des Jahres 2003 im Vergleich dazu deutlich negativer aus. Zahlreiche Experten bezeichnen die militärische Invasion laut Stephen Kinzer als den »worst strategic blunder in [the United States'] history«.³ Zudem glaubten laut Gallup-Umfrage 53 Prozent der US-Amerikaner im März 2013, wieder zehn Jahre nach dem Kriegseinsatz, dass die Entscheidung der Bush-Regierung, Truppen in den Irak zu senden, ein Fehler war.⁴

- 1 Ryan C. Crocker zitiert in Jeffrey A. Engel, *Into the Desert: Reflections on the Gulf War*, Oxford 2013, S. xii.
- 2 David W. Moore, *Americans Believe U.S. Participation in Gulf War a Decade Ago Worthwhile* <http://www.gallup.com/poll/1963/amer...orthwhile.aspx>, zitiert am May 13, 2014.
- 3 Stephen Kinzer, *All the Shah's Men: An American Coup and the Roots of Middle East Terror*, New Jersey 2008, S. xii. Kritische Bewertungen der Invasion finden sich zudem in Stephen Kinzer, *Overthrow: America's Century of Regime Change from Hawaii to Iraq*, New York 2006, S. 281-299; George Packer, *The Assassins' Gate: America in Iraq*, New York 2005; Thomas E. Ricks, *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq*, London 2006.
- 4 Andrew Dugan, *On 10th Anniversary, 53% in U.S. See Iraq War as Mistake* <http://www.gallup.com/poll/161399/10th-anniversary-iraq-war-mistake.aspx>, zitiert am May 13, 2014.

Vor dem Hintergrund der praktischen Relevanz der Frage, welche außenpolitischen Entscheidungen als Fiasko begriffen werden, untersucht dieser Beitrag, inwieweit öffentliche Rechtfertigungsdiskurse zur Konstruktion außenpolitischer Fiaskos beitragen. Die hier aufgestellte These stellt einen Zusammenhang zwischen Rechtfertigungen und Fiaskos her und argumentiert, dass eine wahrgenommene Divergenz zwischen außenpolitischem Handeln und den dazugehörigen öffentlichen Rechtfertigungen mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Bewertung führt, dass es sich bei der getroffenen Entscheidung um ein Fiasko handelt. Die Konstruktion von Fiaskos ist demzufolge nicht ausschließlich abhängig von der Entscheidung selbst, sondern hängt von Bewertungen ab, so dass zwei hypothetisch identische Entscheidungen unterschiedlich bewertet werden können, falls sie mit unterschiedlichen Argumenten gerechtfertigt werden.⁵

Der vorliegende Beitrag ist folgendermaßen gegliedert: im ersten Abschnitt wird die ontologische Natur außenpolitischer Fiaskos beleuchtet. Nach der Gegenüberstellung objektivistischer und interpretativer Sichtweisen argumentiert der Abschnitt, dass Fiaskos kein objektives Attribut einer gegebenen Entscheidung sind, sondern ein Produkt potenziell umkämpfter Interpretationen. Ausgehend von dieser ontologischen Bestimmung widmet sich der zweite Abschnitt der Konstruktion von Fiaskos und schlägt die Berücksichtigung öffentlicher Rechtfertigungsdiskurse als Zugang zur Untersuchung von Fiaskos vor. Obwohl Fiaskos nicht objektiv gegeben sind, kann man ihre Entstehung untersuchen und begreifen, indem man Ausschau nach Divergenzen zwischen dem Reden und Handeln außenpolitischer Akteure hält. Um diesen Zugang zur Konstruktion von Fiaskos zu veranschaulichen, stellt der dritte Abschnitt eine empirische Fallstudie vor, in der untersucht wird, inwieweit die öffentliche Rechtfertigung der Bush-Regierung für die im Jahre 2003 vollzogene Invasion des Irak zur weit verbreiteten Bewertung führte, dass der Krieg ein massives Fiasko der amerikanischen Außenpolitik war. Der vierte Abschnitt schließt mit einem kurzen Fazit.

2. Was sind Fiaskos?

Die Frage, wie außenpolitische Fiaskos ontologisch beschaffen sind, ist Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung. Was kennzeichnet Fiaskos und woran können wir festmachen, dass es sich bei einer gegebenen Entscheidung um ein Fiasko handelt? Aus objektivistischer Perspektive gibt es für Fiaskos feste Kriterien, anhand derer man jede außenpolitische Entscheidung *a priori* kategorisieren kann. So argumentieren Stephen Walker und Adam Malici, dass außenpolitische Fehler immer dann entstehen, wenn Entscheidungsträger aufgrund von Fehlkalkulationen und eines suboptimalen Kosten-Nutzen-Kalküls irrationale Entscheidungen treffen, die von ihrem Eigeninter-

5 Da Regierungsentscheidungen vor dem Hintergrund der zentralen Bedeutung von Bewertungen immer nur *ex post* zu Fiaskos werden können, kann der Zeitpunkt der Bewertung entscheidend sein für das Entstehen von Fiasko-Zuschreibungen. Da sich jedoch dem Hauptargument dieses Beitrages zufolge Bewertungen an den öffentlichen Rechtfertigungen der Regierung orientieren, kann von einer gewissen Kontinuität in der Bewertung von Handlungen ausgegangen werden.

esee abweichen. Dies tritt immer dann ein, wenn Entscheidungsträger Gelegenheiten oder Bedrohungen entweder unter- oder überschätzen.⁶ Walker und Malici gehen von der Grundannahme aus, dass bei der Erforschung von Fehlern sämtliche für die Analyse relevante Faktoren mit Hilfe von spieltheoretischen Ansätzen objektiv bestimbar sind, so dass jegliche Abweichungen von einem rationalen Entscheidungsprozess als außenpolitische Fehler begriffen werden können.

So plausibel und kohärent die objektivistische Perspektive hinsichtlich der Konstruktion von Fehlern und Fiaskos auch ist, die Suche nach einem »objective standard from which one can judge mistakes more reliably« führt in die Irre.⁷ Die zentralen Faktoren des Ansatzes von Walker und Malici, etwa Bedrohungen und Gelegenheiten, sind nicht *a priori* bestimbar, sondern Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Die vermeintlich objektiven Referenzwerte, vor deren Hintergrund man etwaige Fehler als reine Abweichung von festgelegten Kriterien erkennen könnte, sind abhängig von Wahrnehmungen und Interpretationen der Akteure, so dass auch die Konstruktion außenpolitischer Fehler abhängig von Bewertungen und Interpretationen ist. Der Preis, den objektivistische Konzeptualisierungen für ihre klare Definition des Fiasko-Begriffes zahlen, ist die Vorverlagerung notwendiger und potenziell umkämpfter Bewertungen auf die Stufe rationaler Interessen, Bedrohungen und Gelegenheiten. Auch wenn Walker und Malicis »standard of truth or rectitude from which to make analytical judgments«⁸ den Anschein erwecken, Fehler hätten eine objektivistisch bestimmbare Beschaffenheit, ist ihre Definition lediglich eine von vielen möglichen Definitionen von Interessen, Gelegenheiten und Bedrohungen.

Um der Rolle von Interpretationen und Bewertungen Rechnung zu tragen, geht dieser Beitrag von der Unzulänglichkeit objektivistischer Fiasko-Definitionen aus. Ontologisch gesehen sind Fiaskos nichts weiter als Bewertungen und insofern Produkt potenziell unterschiedlicher Interpretationen. Dieser Umstand erschwert eine objektive Bestimmung von Fiaskos. Außenpolitische Entscheidungen sind oftmals so umstritten, dass die Debatte, ob eine bestimmte Handlung ein Fehler oder sogar Fiasko war, kontrovers geführt wird. Auch die Frage, ob Gefahren oder Gelegenheiten richtig eingeschätzt wurden und ob die Handlung rational war, lässt sich nicht *a priori* beantworten. Um festzustellen, ob ein Fiasko vorliegt, muss man sich bestehenden Bewertungen widmen und untersuchen, wie viel Übereinstimmung zwischen verschiedenen Interpretationen besteht. Dies ist kein leichtes Unterfangen, sind doch die meisten politischen Entscheidungen umstritten. Sich widersprechende und gegenüberstehende Interpretationen sind weit verbreitet und die Frage, ob eine bestimmte Entscheidung ein Fiasko darstellt, liegt zumeist im Auge des Betrachters. Wenn verschiedene Bewertungsmaßstäbe angesetzt werden und somit ein und derselbe Sachverhalt unterschiedlich bewertet wird, fällt es schwer, objektive Kriterien für die Entstehung von Fiaskos aufzu-

6 Stephen G. Walker / Akan Malici, *U.S. Presidents and Foreign Policy Mistakes*, Stanford 2011, S. 10-16.

7 Walker / Malici, *U.S. Presidents and Foreign Policy Mistakes*, aaO. (FN 6), S. 7.

8 Walker / Malici, *U.S. Presidents and Foreign Policy Mistakes*, aaO. (FN 6), S. 13.

stellen. Doch was bedeutet die Unzulänglichkeit objektivistischer Definitionen von Fiaskos für die Erforschung derselben? Um Walker und Malicis Warnung, dass »serious analysis may degenerate quickly into partisan debate and an inability or unwillingness to recognize a mistake [...] if what counts (or should count) as a mistake is only in the eye of the beholder«,⁹ ernst zu nehmen, widmet sich der nächste Abschnitt der epistemologischen Dimension der Erforschung außenpolitischer Fiaskos.

3. Wie erkennt man Fiaskos?

Auch wenn Fiaskos ein Produkt der Interpretation außenpolitischer Entscheidungen sind, kann man sie erkennen und erforschen. Dieser Abschnitt stellt die These auf, dass die Berücksichtigung öffentlicher Rechtfertigungen ein möglicher Weg ist, die Konstruktion von Fiaskos nachvollziehen zu können, denn die Wahrscheinlichkeit, dass Fiaskos entstehen, ist immer dann hoch, wenn eine Divergenz zwischen einer außenpolitischen Entscheidung und ihrer dazugehörigen öffentlichen Rechtfertigung wahrgenommen wird.

Kaum eine sichtbare außenpolitische Entscheidung bleibt ohne öffentliche Rechtfertigung. Besonders in demokratischen Systemen versuchen Regierungen ihr Handeln durch plausible Rechtfertigungen zu legitimieren. Martha Finnemore bezeichnet diese gängige Praxis als ein »attempt to connect one's actions with standards of justice or, perhaps more generically, with standards of appropriate and acceptable behavior«.¹⁰ Der Versuch von Regierungen, ihr Handeln unter Rückbezug auf »standards of justice« zu rechtfertigen, zielt darauf ab, für Entscheidungen Rückhalt aus der Bevölkerung zu erhalten. Rechtfertigungen sind deshalb so wichtig, weil sie im Idealfall die Legitimität einer bestimmten Handlung erhöhen und somit verhindern, dass Entscheidungen in den Augen der Bevölkerung als ungerecht oder ineffektiv erscheinen. Besonders im Bereich der Außenpolitik sind Rechtfertigungen zentraler Bestandteil des Regierungshandelns, da immer wieder überzeugend dargelegt werden muss, dass Regierungsentscheidungen auch wirklich im Dienste des wie auch immer definierten nationalen Interesses stehen.

Dass Regierungen im Sachbereich der Außenpolitik einen relativ großen Handlungsspielraum besitzen, bedeutet nicht, dass dieser grenzenlos ist. Hans Morgenthau zufolge müssen Regierungen immer darauf achten, wie ihre Entscheidungen wahrgenommen werden: eine Regierung »must secure the approval of its own people for its foreign policies and the domestic ones designed to mobilize the elements of national power in support of them«.¹¹ Um Entscheidungen in der Außenpolitik zu bewerten, greift die Öffentlichkeit zumeist auf Erklärungen und Äußerungen der Regierung zu-

⁹ Walker / Malici, U.S. Presidents and Foreign Policy Mistakes, aaO. (FN 6), S. 7.

¹⁰ Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force*, Ithaca 2003, S. 15.

¹¹ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Boston 2005 [1948], S. 158.

rück. Wenn Außenpolitikentscheidungen die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich ziehen, etwa durch mediale Berichterstattung oder Debatten und Diskussionen auf der Führungsebene,¹² werden diese Entscheidungen unter Rückgriff auf die dazugehörigen öffentlichen Rechtfertigungen bewertet, um festzustellen, ob die von der Regierung präsentierten Begründungen und Ziele mit den eigentlichen Ereignissen übereinstimmen. Tun sie das nicht, entstehen Fiaskos.

4. Der Irakkrieg 2003

Zur Veranschaulichung der These, dass eine Divergenz zwischen Reden und Handeln zur Konstruktion von Fiaskos beiträgt, untersucht dieser Abschnitt den Irakkrieg aus dem Jahre

2003. Die US-geführte Invasion des Irak begann am 19. März 2003, als US-Präsident George W. Bush dem US-CENTCOM-General Tommy Franks in den frühen Morgenstunden jenes Tages den Einsatzbefehl gab.¹³ Nach intensiven Lüftschlägen rückten Bodentruppen der militärischen Koalition zügig in irakisches Staatsgebiet und in Richtung Bagdad ein. Mit rund 183 000 Truppen¹⁴ fiel es der Koalition in einem »stunning American sweep of Iraq« leicht,¹⁵ das irakische Militär zu überwältigen und Saddam Hussein in weniger als einem Monat zu stürzen, was durch die Zerstörung seiner Statue auf dem Firdos-Platz am 9. April 2003 symbolisiert wurde.¹⁶ Die erste Phase des Krieges fand zwar ihr offizielles Ende am 1. Mai, als Präsident Bush das Ende der Kampfhandlungen verkündete,¹⁷ doch der Irak blieb bis zum 28. Juni 2004 unter US-Besatzung.¹⁸ Erst einige Jahre nach der offiziellen Beendigung der Besatzung wurden die letzten Koalitionstruppen am 31. Dezember 2011 abgezogen.¹⁹

4.1 Der Rechtfertigungsdiskurs der Bush-Regierung

Das von der Bush-Regierung zitierte Hauptargument für die Invasion des Irak war die Behauptung, Saddam Husseins Regime stelle eine Bedrohung für die Sicherheit der Vereinigten Staaten dar: »the administration's public push for a confrontation with Iraq was fundamentally about one issue: the danger to the United States«.²⁰ Laut

- 12 Die Bedingungen, unter denen Außenpolitikentscheidungen die öffentliche Aufmerksamkeit wecken, besprechen Philip J. Powlick / Andrew Z. Katz, »Defining the American Public Opinion/Foreign Policy Nexus« in: *Mershon International Studies Review* 42, Nr. 1 (1998).
- 13 Bob Woodward, *Plan of Attack*, New York 2004, S. 379.
- 14 Woodward, *Plan of Attack*, aaO. (FN 13), S. 401.
- 15 David Zucchino, *Thunder Run: The Armored Strike to Capture Baghdad*, New York 2004, S. xi.
- 16 New York Times, »The Fall of Baghdad« 10. April 2003.
- 17 New York Times, »Bush Declares 'One Victory in a War on Terror'« 2. Mai 2003.
- 18 New York Times, »U.S. Transfers Power to Iraq 2 Days Early« 29. Juni 2004.
- 19 Washington Post, »Iraqi Premier Cheers End of U.S. Presence« 1. Januar 2012.
- 20 Michael Isikoff / David Corn, *Hubris: The Inside Story of Spin, Scandal, and the Selling of the Iraq War*, New York 2006, S. 26.

Bush-Regierung war die Bedrohung eine Folge des irakischen Besitzes von Massenvernichtungswaffen und Saddam Husseins Zusammenarbeit mit terroristischen Gruppen. In einer seiner ersten öffentlichen Äußerungen zum Thema, der Ansprache zur Lage der Nation des Jahres 2002, erklärte Bush, dass das »Iraqi regime has plotted to develop anthrax and nerve gas and nuclear weapons for over a decade« und dass Staaten wie der Irak als Teil einer »Achse des Bösen« Massenvernichtungswaffen herstellen und an terroristische Gruppen weitergeben würden, »giving them the means to match their hatred«.²¹ Auch wenn der US-Präsident mit Iran und Nordkorea zwei weitere Staaten beschuldigte, Teil der »Achse des Bösen« zu sein und Saddam Husseins Regime nur zwei Mal in einem von 63 Absätzen seiner 48-minütigen Rede erwähnte, lag sein Hauptaugenmerk auf Irak, wie vorherige Versionen der Rede zeigen. Iran und Nordkorea wurden auf das Drängen seiner Nationalen Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice und ihrem Stellvertreter Stephen Hadley zur Liste der staatlichen Unterstützer von Terrororganisationen hinzugefügt.²² In einer weiteren Rede argumentierte der US-Präsident, dass der irakische Besitz von Massenvernichtungswaffen in Verbindung mit Kontakten zu Terrororganisationen ein entschiedenes Handeln erfordern würde, das über die klassische Politik der Eindämmung hinausgehen würde: »[c]ontainment is not possible when unbalanced dictators with weapons of mass destruction can deliver those weapons on missiles or secretly provide them to terrorist allies«. Stattdessen würde diese neue Bedrohung dem Präsidenten zufolge Präventivschläge erfordern: »our security will require all Americans to [...] be ready for preemptive action when necessary«.²³ Die Notwendigkeit dieser neuen Präventivstrategie wurde im September 2002 bekräftigt, als Condoleezza Rice in einem Fernsehauftreten eindringlich appellierte: »[w]e don't want the smoking gun to be a mushroom cloud«.²⁴ Diese und andere öffentliche Äußerungen offenbarten ein zentrales Element der sogenannten Bush-Doktrin, nämlich »the perception of great threats that can be defeated only by new and vigorous policies, most notably preventive war«.²⁵

Die Rechtfertigung, dass der Irak eine Bedrohung der nationalen Sicherheit der Vereinigten Staaten darstellte, hatte eine zweite Begründung. Neben dem Besitz von Massenvernichtungswaffen warf die Bush-Regierung dem irakischen Regime eine heimliche Allianz mit Terrororganisationen wie al-Qaida vor, die zu einer unkontrollierbaren

21 George W. Bush, *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, 29. Januar <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29644>, zitiert am 21. Mai 2013. Wie George Bush selbst erklärt, wird die Bezeichnung »Achse des Bösen« oftmals fälschlicherweise als eine Allianz der drei Staaten Iran, Irak und Nordkorea verstanden, obwohl die Bezeichnung den »link between the governments that pursued WMD and the terrorists who could use those weapons« beschreibt, vgl. George W. Bush, *Decision Points*, New York 2010, S. 233.

22 Woodward, *Plan of Attack*, aaO. (FN 13), S. 87, 93.

23 George W. Bush, *President Bush Delivers Graduation Speech at West Point*, 1. Juni <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>, zitiert am 21. Mai 2013.

24 Rice zitiert in Woodward, *Plan of Attack*, aaO. (FN 13), S. 179.

25 Robert Jervis, »Understanding the Bush Doctrine« in: *Political Science Quarterly* 118, Nr. 3 (2003): S. 365.

Proliferation gefährlicher Waffen führen könnte. Auch wenn diese zweite Begründung für den Irakkrieg weniger prominent war als das angebliche Massenvernichtungsprogramm des Irak, wurde sie in öffentlichen Äußerungen der Regierung wiederholt angebracht. In den Worten des Präsidenten war »the source of our urgent concern about Saddam Hussein's links to international terrorist groups« die Annahme, dass für einen chemischen oder biologischen Angriff »all that might be required are a small container and one terrorist or Iraqi intelligence operative to deliver it«. Bush behauptete nicht nur zu wissen, dass »Iraq and the al Qaeda terrorist network share a common enemy – the United States of America«, sondern auch, dass diese beiden Parteien in Kontakt waren und somit Saddam Hussein die strategische Option gaben, die Entscheidung zu treffen »to provide a biological or chemical weapon to a terrorist group or individual terrorists«.²⁶ In seiner Ansprache zur Lage der Nation im Jahre 2003 wiederholte Bush die Behauptung, dass die irakische Führung Kontakte zu Terroristen unterhielt:

»Evidence from intelligence sources, secret communications, and statements by people now in custody reveal that Saddam Hussein aids and protects terrorists, including members of Al Qaeda. Secretly and without fingerprints, he could provide one of his hidden weapons to terrorists or help them develop their own.«²⁷

Auch andere Entscheidungsträger der US-Regierung sprachen von Verbindungen zwischen Irak und al-Qaida. So äußerte US-Außenminister Colin Powell den Verdacht, dass »Al Qaeda could turn to Iraq for help in acquiring expertise on weapons of mass destruction« und dass »Iraq harbours a deadly terrorist network headed by Abu Musab al-Zarqawi, an associate and collaborator of Osama bin Laden and his Al Qaeda lieutenants«.²⁸ Laut US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld besaßen die Vereinigten Staaten »solid evidence of the presence in Iraq of Al Qaeda members« und »very reliable reporting of senior-level contacts going back a decade«.²⁹

Der Rechtfertigungsdiskurs der Bush-Regierung für den Irakkrieg änderte sich nach dem erfolgreichen Sturz des irakischen Regimes.³⁰ Insbesondere nach der erfolglosen Suche nach irakischen Massenvernichtungswaffen und der Veröffentlichung des vorläufigen Berichts der *Iraq Survey Group* am 2. Oktober 2003 rückte die Regierung von der vormalen betonten Gefahr des Irak für die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten.

26 George W. Bush, *President Bush Outlines Iraqi Threat: Remarks by the President on Iraq*, 7. Oktober <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021007-8.html>, zitiert am 23. Mai 2013.

27 George W. Bush, *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, 28. Januar <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29645>, zitiert am 23. Mai 2013.

28 Colin Powell zitiert in *United Nations Security Council, 4701st Meeting, February 5* http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4701, zitiert am 24. Mai 2013.

29 Rumsfeld zitiert in *New York Times*, »Rumsfeld Says U.S. Has 'Bulletproof' Evidence of Iraq's Links to Al Qaeda« 28. September 2002.

30 Bruce Russett, »Bushwhacking the Democratic Peace« in: *International Studies Perspectives* 6, Nr. 4 (2005): S. 396.

ten ab.³¹ Stattdessen begann die Regierung, die erfolgte Invasion zunehmend mit Verweis auf das undemokratische Wesen der Saddam-Diktatur und dem Ziel, das Land zu demokratisieren, zu begründen.³² Schon am 7. September 2003 stellte US-Präsident George W. Bush die Invasion und die folgende Besatzung als einen Versuch dar »to build a decent and democratic society at the center of the Middle East« und dass »[t]ogether we are transforming a place of torture chambers and mass graves into a nation of laws and free institutions«.³³ In einer weiteren Rede im November 2003 definierte Bush die amerikanischen Ziele um und sprach davon »to secure the freedom of more than 50 million people who recently lived under two of the cruelest dictatorships« in Irak und Afghanistan.³⁴ Diese neue Begründung ermöglichte es der Bush-Regierung, die Invasion ohne den Rückgriff auf irakische Massenvernichtungswaffen zu rechtfertigen und war dringend notwendig, nachdem der Schlussbericht der *Iraq Survey Group* im Oktober 2004 zum Ergebnis kam, dass es keine Massenvernichtungswaffen im Irak gab.³⁵

4.2 Wie die Invasion zum Fiasko wurde

Wie bereits in der Einleitung beschrieben, ist die Ansicht weit verbreitet, dass der Irakkrieg des Jahres 2003 ein außenpolitisches Fiasko war. Dieser Abschnitt zeigt, dass die Divergenz zwischen dem öffentlichen Rechtfertigungsdiskurs der Bush-Regierung und den Ereignissen in Irak für diese negative Bewertung des Kriegseinsatzes verantwortlich zu machen ist. Erstens erwies sich die für die Regierung zentrale Begründung, dass Saddam Hussein ein Massenvernichtungswaffenprogramm besaß, als grundlegend falsch und führte dazu, dass die Rechtfertigung des Einsatzes als wenig glaubwürdig erschien. Als David Kay, Leiter der *Iraq Survey Group* im Oktober 2003 bekannt gab,

- 31 New York Times, »No Illicit Arms Found in Iraq, U.S. Inspector Tells Congress« 3. Oktober 2003.
- 32 Sicherlich spielten Argumente der Bush-Regierung für den Militäreinsatz, die das undemokratische Wesen der irakischen Diktatur und ihre zahllosen Menschenrechtsverletzungen betonten, auch vor der Invasion im März 2003 eine Rolle in öffentlichen Regierungsäußerungen. Colin Powells Präsentation im UN-Sicherheitsrat beispielsweise enthielt in ihren letzten Passagen eine kurze Beschreibung einiger Menschenrechtsverletzungen des irakischen Regimes und Saddams »utter contempt for human life«, vgl. United Nations Security Council, 4701st Meeting, February 5. Als Bush die Invasion am 19. März 2003 verkündete, gab er ebenso an, dass die militärische Operation zum Ziel hatte, »to disarm Iraq, to free its people, and to defend the world from grave dangers«, vgl. George W. Bush, *Address to the Nation on Iraq, March 19* <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=63368&st=iraq&st1>, zitiert am May 2, 2013.
- 33 George W. Bush, *Address of the President to the Nation, 7. September* <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/09/20030907-1.html>, zitiert am 24. Mai 2013.
- 34 George W. Bush, *Speech to the Heritage Foundation, 11. November* <http://www.heritage.org/research/commentary/2003/11/president-bush-speech-to-the-heritage-foundation>, zitiert am 25. Mai 2013.
- 35 Washington Post, »U.S. »Almost All Wrong« on Weapons, Report on Iraq Contradicts Bush Administration Claims« 7. Oktober 2004.

dass trotz großer Anstrengungen keine Waffenbestände im Irak gefunden werden konnten,³⁶ war die allgemeine Wahrnehmung, dass die Entscheidung, in den Irak einzumarschieren ein massiver Fehler war, kaum noch abzuwenden. Dass diese Divergenz zwischen der Rechtfertigung und den eigentlichen Bedingungen im Irak von der amerikanischen Öffentlichkeit so wahrgenommen wurde, lag dem Regierungsmitarbeiter Douglas Feith zufolge daran, dass US-amerikanische Medien die »discrepancy between Kay's conclusions and what Administration officials had said about Iraqi WMD before the war« hervorhoben und dass »news coverage of the Kay Report had congealed into the simple notion that no WMD were found«,³⁷ was dazu führte, dass die Bush-Regierung fortan mit einem massiven Glaubwürdigkeitsproblem zu kämpfen hatte.

Auch der spätere Versuch der Bush-Regierung, die Invasion nachträglich mit dem Argument der Demokratisierung zu rechtfertigen, half nicht, die Divergenz zwischen Reden und Handeln aufzuheben. Unabhängig davon, ob diese Begründung die eigentlichen Kriegsmotive der Bush-Regierung widerspiegelte, trug George Bushs Entscheidung, die Truppenstärke sofort nach dem verkündeten Sieg am 1. Mai 2003 drastisch zu reduzieren, dazu bei, dass auch diese Begründung mit den Handlungen vor Ort im Widerspruch stand und in den Augen der amerikanischen Bevölkerung wenig glaubwürdig erschien. Der US-Präsident gab selbst in seinen Memoiren zu, dass die Truppenreduzierung um fast 50 Prozent ein großer Fehler war, der nicht nur den bewaffneten Aufstand in Irak ermöglichte, sondern auch das Argument der Demokratieförderung konterkarierte.³⁸ Bushs Entscheidung war somit nicht mit den öffentlichen Beteuerungen in Einklang zu bringen, was das Glaubwürdigkeitsproblem der Regierung und den allgemeinen Eindruck massiv verstärkte, dass der gesamte Einsatz ein Fiasko war. Dies wird von Douglas Feith bestätigt, der in seinen Memoiren argumentiert, dass die nachträgliche Änderung der Begründung für den Kriegseinsatz die Messlatte für den Erfolg höher legte und der Öffentlichkeit nun den Eindruck gab, nichts außer einer vollständigen Demokratisierung des Landes könnte als Erfolg gewertet werden.³⁹

In ihrer Vorbereitung des Kriegseinsatzes war der Bush-Regierung bewusst, dass der öffentlichen Begründung des Krieges eine gewichtige Rolle zukam. Interne Debatten zwischen Regierungsmitglieder zeigten, dass die Regierung eine Diskrepanz zwischen Worten und Taten zu vermeiden gedachte. Besonders die Zweckmäßigkeit der Konzentration auf Saddam Husseins Massenvernichtungswaffenprogramm als offizieller Hauptkriegsgrund war innerhalb der Regierung umstritten. Aus der Sicht des US-amerikanischen Verteidigungsministeriums war es dieser Fokus, der das negative Urteil über den Kriegseinsatz ausmachte. In einem internen Memo vom 15. Oktober 2002

36 CNN, *Text of David Kay's Unclassified Statement*, 3. Oktober <http://edition.cnn.com/2003/ALLPOLITICS/10/02/kay.report/>, zitiert am 16. Mai 2014.

37 Douglas J. Feith, *War and Decision: Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism*, New York 2008, S. 474-475.

38 Bush, *Decision Points*, aaO. (FN 21), S. 268.

39 Feith, *War and Decision: Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism*, aaO. (FN 37), S. 477.

listete Donald Rumsfeld nicht nur eine Reihe potenzieller Probleme und Risiken der geplanten militärischen Invasion auf, sondern erwähnte konkret die Tatsache, dass »the US could fail to find WMD on the ground in Iraq and be unpersuasive to the world«.⁴⁰ Ein weiteres Indiz dafür, dass die Regierung verstand, was es bedeuten würde, den Kriegseinsatz und -verlauf mit der von ihr verbreiteten Kriegsbegründung nicht in Einklang bringen zu können, ist Douglas Feiths Aussage, dass es gerade die Einseitigkeit Colin Powells Rede im UN-Sicherheitsrat war, die dazu führte, dass die Bush-Regierung nach dem erfolglosen Suchen nach irakischen Massenvernichtungswaffen in die Kritik geriet: »the case [Powell] made relied heavily on intelligence-based particulars – leaving us open to devastating attacks if those particulars turned out to be wrong«.⁴¹ Paradoxe Weise führte die feste Überzeugung der amerikanischen Regierung, dass es ein irakisches Massenvernichtungswaffenprogramm gab, zu einer öffentlichen Begründung des Kriegseinsatzes, die es erst ermöglichte, dass der Irakkrieg gemeinhin als eines der größten Fiaskos in der Geschichte der US-amerikanischen Außenpolitik gesehen wird.

5. Fazit

Der vorliegende Beitrag thematisiert die Konstruktion außenpolitischer Fiaskos und hat zwei Kernaussagen. Erstens schlägt er nach einer kurzen Diskussion der Ontologie außenpolitischer Fiaskos vor, Fiaskos nicht als fixe Attribute einer gegebenen Handlung zu betrachten, sondern als eine subjektive Bewertung, deren zugrunde liegenden Kriterien und Maßstäbe vielfältig sein können. Objektivistische Konzeptualisierungen des Fiasko-Begriffs vernachlässigen den Umstand, dass ein und dieselbe Handlung unterschiedlich bewertet werden kann und dass eine allgemeingültige Definition von Fiaskos lediglich ein Versuch sein muss, ein weiteres Set an Erfolgskriterien aufzuerlegen, das im Interpretationswettbewerb mit alternativen Erfolgsmaßstäben in Konkurrenz tritt.⁴² Interpretative Definitionen von Fiaskos hingegen tragen dem Umstand Rechnung, dass die Bewertung außenpolitischer Entscheidungen und somit die Konstruktion von Fiaskos im Auge des Betrachters liegt.

Zweitens schlägt dieser Beitrag von der oben beschriebenen ontologischen Grundannahme ausgehend vor, die Rolle öffentlicher Rechtfertigungsdiskurse bei der Konstruktion von Fiaskos zu berücksichtigen. Um das Entstehen von Fiaskos nachzeichnen zu können, ist darauf zu achten, inwieweit öffentliche Begründungen einer Hand-

40 Donald Rumsfeld, *Iraq: An Illustrative List of Potential Problems to Be Considered and Addressed*, 15. Oktober <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB418/docs/7%20-%20Iraq%20-%20An%20illustrative%20list%20of%20potential%20problems%20-%2010-15-2002.pdf>, zitiert am 18. September 2014.

41 Feith, War and Decision: Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism, aaO. (FN 37), S. 352.

42 Der empirische Erklärungsgehalt solcher objektivistischer Definitionen hängt somit nicht zuletzt davon ab, inwieweit ihre festgelegten Erfolgskriterien bei der Interpretation außenpolitischer Entscheidungen Anwendung finden.

lung mit den eigentlichen Ereignissen übereinstimmen. Besteht eine Divergenz zwischen Reden und Handeln, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass diese als verfügbare Bewertungsgrundlage zu einer negativen Bewertung der gegebenen Entscheidung führt und sie somit als Fiasko konstituiert. Um dieses Argument zu veranschaulichen, zeigt der empirische Teil des Beitrags, wie solch eine Divergenz mitverantwortlich dafür war, dass der Irakkrieg des Jahres 2003 größtenteils negativ bewertet wurde, da sowohl das Argument der Gefahr durch irakische Massenvernichtungswaffen als auch das nachträglich angebrachte Argument der Demokratisierung mit den Gegebenheiten im Irak und den Handlungen der US-Regierung nicht in Einklang zu bringen waren.

Die hier vorgestellte Irak-Fallstudie kann Ausgangspunkt weiterer Analysen sein. Es wäre interessant zu prüfen, ob die in diesem Beitrag hervorgehobenen Rechtfertigungsdiskurse der US-Regierung auch in anderen historischen Fällen als Bewertungsgrundlage für die Evaluierung von außenpolitischen Entscheidungen herangezogen werden oder ob der Zeitpunkt der Bewertung und möglicherweise alternative Bewertungsgrundlagen ausschlaggebend für Fiasko-Zuschreibungen sind.

Zusammenfassung

Wie entstehen außenpolitische Fiaskos? Von der Annahme ausgehend, dass Fiaskos nicht objektiv bestimmbar, sondern Produkt potenziell umkämpfter Deutungen und Interpretation sind, untersucht dieser Beitrag die Rolle öffentlicher Rechtfertigungen bei der Entstehung von Fiaskos. Da kaum eine Regierungsentscheidung ohne öffentliche Rechtfertigung bleibt, bieten sich Rechtfertigungsdiskurse als Forschungssubjekt an. Der Kernthese des Beitrages zufolge werden außenpolitische Entscheidungen mit höherer Wahrscheinlichkeit als Fiaskos bewertet, wenn es keine Konsistenz zwischen ihnen und den dazugehörigen, öffentlichen Rechtfertigungen der Regierung gibt. Diesen Zusammenhang illustriert eine Fallstudie zur US-amerikanischen Militärintervention im Irak (2003). Die Fallstudie zeigt, dass der Irakkrieg weithin als Fiasko wahrgenommen wird, da weder die offizielle Kriegsbegründung der Bush-Regierung – die Bedrohung durch irakische Massenvernichtungswaffen – noch das nachgeschobene Bestreben, Irak zu demokratisieren, den eigentlichen Handlungen der Amerikaner und Umständen vor Ort entsprachen und somit eine Diskrepanz zwischen Reden und Handeln erzeugten.

Summary

What foreign policy decisions come to be seen as fiascos? Looking at military intervention decisions, this paper argues that whether or not an intervention decision comes to be seen as a fiasco depends on the public justifications chosen by governments to provide a rationale for their actions. More specifically, a foreign policy decision in which the goals specified by justificatory choices do not match the means chosen or the outcomes achieved, will have a higher likelihood to be considered a fiasco. To em-

pirically illustrate the importance of justificatory choices, this paper looks at the 2003 invasion of Iraq, analyzing how the administration's public justifications – Iraqi WMD and democratization attempts – did not match the outcomes achieved and how the intervention was carried out.

Payam Ghalehdar, Be Consistent! Fiascos as Divergence Between Words and Deeds

Wo steht die Politikwissenschaft heute?



Politikwissenschaftliche Passagen

Deutsche Streifzüge zur Erkundung eines Faches

Herausgegeben von Prof. Dr. Alexander Gallus

2016, 311 S., brosch., 59,- €

ISBN 978-3-8487-1898-6

eISBN 978-3-8452-5963-5

nomos-shop.de/23808

Wo steht die Politikwissenschaft heute? Der Band nimmt uns auf fünf ausgewählte Streifzüge zur Erkundung des Faches mit. Sie behandeln die Ideengeschichte zwischen Theorie und Praxis ebenso wie Staat und Demokratie, erörtern aktuelle und kontroverse Politikfelder, führen in disziplinäre Grenzgebiete und fragen nach „Schulen“ und ihrem Erbe.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: www.nomos-elibrary.de

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos