

Rudolf, Peter

Research Report

US-Außenpolitik und transatlantische Sicherheitsbeziehungen nach den Wahlen

SWP-Aktuell, No. 64/2008

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,
Berlin

Suggested Citation: Rudolf, Peter (2008) : US-Außenpolitik und transatlantische
Sicherheitsbeziehungen nach den Wahlen, SWP-Aktuell, No. 64/2008, Stiftung Wissenschaft und
Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254782>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal
and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to
exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the
internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content
Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise
further usage rights as specified in the indicated licence.*

US-Außenpolitik und transatlantische Sicherheitsbeziehungen nach den Wahlen

Peter Rudolf

Von der außenpolitischen Wahlkampfrhetorik lässt sich nicht direkt auf die strategischen Prioritäten schließen, die ein neuer US-Präsident später setzt, oder gar auf die tatsächliche Politik, die er verfolgen wird. Sie reflektiert jedoch den ideologischen Rahmen, in dem er und seine Beraterstäbe agieren. In der gegenwärtigen außenpolitischen Debatte in den USA zeigt sich trotz vieler oft eher taktischer Kontroversen ein bemerkenswert stabiler hegemonialer Grundkonsens. Weder allzu große Furcht vor einer re-ideologisierten Außenpolitik eines John McCain noch allzu freudige Erwartung einer multilateralen Außenpolitik unter Barack Obama ist angebracht. Kontinuität ist in der Außenpolitik der USA nach einem Wechsel im Weißen Haus wahrscheinlicher als grundlegender Wandel. Institutionalisierte Ideologien, bürokratische Routine und festgefügte gesellschaftliche Interessen und Koalitionen wirken solchem Wandel entgegen.

Ernüchtert durch die Konsequenzen und Kosten der Außenpolitik unter George W. Bush ist in den USA eine neue Debatte über das außenpolitische Selbstverständnis in Gang gekommen. Nach wie vor konkurrieren dabei in erster Linie zwei Varianten hegemonialer Außenpolitik miteinander: Das ist zum einen die unilaterale, unter Präsident Bush nach dem 11. September 2001 imperial zugespitzte und um das Element der Demokratieförderung bereicherte und zum anderen die eher liberal-multilaterale Version. Beiden Ansätzen geht es in der gegenwärtigen Gestalt um die Bewahrung der amerikanischen Vormachtstellung; beiden Ansätzen ist eine ausgeprägte Bereitschaft zum Einsatz

militärischer Macht für eine Reihe von Zielen zu eigen. Beide Ansätze eint die Wahrnehmung einer Bedrohung durch illiberale Regime und *failed states* sowie den islamistischen Extremismus. Beide Ansätze teilen eine globalistische Sicht amerikanischer Interessen und sind von der Notwendigkeit überzeugt, dass die USA in allen strategisch wichtigen Regionen – und das heißt nahezu weltweit – sicherheitspolitisch engagiert und involviert sein müssen. Beide Ansätze unterscheiden sich jedoch darin, dass sie internationaler Legitimität und damit auch der Rolle multilateraler Institutionen unterschiedliche Bedeutung beimessen.

Barack Obamas Konzeption der amerikanischen Führungsrolle

In der außenpolitischen Programmatik Barack Obamas zeigt sich eine klare Präferenz für eine liberal-multilaterale Konzeption der internationalen Führungsrolle. Obama spricht viel von der amerikanischen Führungsrolle, von »visionärer Führung«, von Führung in Taten und durch Beispiel. Mit seiner Bedrohungswahrnehmung bleibt er den Standardtopoi des außenpolitischen Diskurses verhaftet: eine Welt, die »mindestens genauso gefährlich« sei wie in der Vergangenheit, Bedrohungen, die aus der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen resultieren, Bedrohungen durch globale Terroristen und *rogue states*, die mit Terroristen verbunden sind, und durch aufsteigende Mächte, die die USA und die »internationalen Grundlagen liberaler Demokratie« herausfordern, durch »schwache Staaten« und schließlich – das unterscheidet ihn gewiss von Bush – durch die Folgen des Klimawandels.

Wie es scheint, will Obama den Kampf gegen den Terrorismus umdefinieren. Er will klarstellen, dass die USA nicht mit dem Islam im Krieg sind, sondern dass der Feind al-Qaida ist – und dessen taktische und ideologische Verbündete. Er wendet sich ausdrücklich dagegen, unterschiedliche Gruppen mit unterschiedlichen Zielen – etwa al-Qaida und Iran – miteinander zu vermengen.

Den Einsatz militärischer Macht will auch er nicht auf den Schutz der amerikanischen Bevölkerung und vitaler Interessen in Fällen eines tatsächlichen oder unmittelbar bevorstehenden Angriffs beschränken; über die Selbstverteidigung hinaus sollte der Einsatz militärischer Gewalt auch im Dienste »gemeinsamer Sicherheit« erwogen werden, die der globalen Stabilität zugrunde liege. Als Maxime für den Einsatz der Streitkräfte jenseits der Selbstverteidigung fordert er, dass in diesen Fällen alle Anstrengungen unternommen werden sollten, die Unterstützung und Teilnahme anderer Staaten zu gewinnen.

Barack Obama hat eine positive Sicht internationaler Institutionen und betont die Notwendigkeit, aufstrebenden Mächten wie Indien, Brasilien, Nigeria und Südafrika »eine Rolle bei der Aufrechterhaltung der internationalen Ordnung« (*a stake in upholding the international order*) zu geben. Aus Sicht mancher Berater dürfte seine geradezu enthusiastische Aussage, zu der er sich im Sommer 2007 hinreißen ließ, etwas zu multilateral geklungen haben: »Ich möchte mich vor die Vereinten Nationen stellen und ausrufen ›Amerika ist zurück!‹« (*I want to go before the United Nations and say ›America's back!‹*). Nach Obamas Ansicht sollten die USA innerhalb der Vereinten Nationen (VN) eine Führungsrolle übernehmen, auch bei der Durchsetzung von Reformen. Um diese Rolle spielen zu können, müssten die USA ihren finanziellen Verpflichtungen gegenüber den VN nachkommen. Zum Internationalen Strafgerichtshof nimmt Obama eine vorsichtig-zurückhaltende Position ein, in der sich Rücksichtnahme auf Bedenken des amerikanischen Militärs spiegelt. Es sei verfrüht, sich zur Unterzeichnung des Statuts von Rom zu verpflichten. Die Aktivitäten des noch jungen Gerichts müssten erst noch weiter beobachtet werden.

John McCains Konzeption

In der außenpolitischen Programmatik John McCains spiegelt sich eine deutliche Tendenz zu einem stark von »neokonservativen« Ideen geprägten Verständnis der amerikanischen Führungsrolle. McCain, im Laufe des letzten Jahrzehnts vom realistischen Interventionsskeptiker zum neokonservativen Interventionisten gewandelt, will die globale Führungsrolle der USA wiederherstellen, der USA die moralische Glaubwürdigkeit zurückgewinnen und beschädigte Beziehungen erneuern. John McCain versucht in seiner außenpolitischen Programmatik die beiden vorherrschenden, konkurrierenden Strömungen innerhalb seiner Partei miteinander zu verbinden, wenn er sich selbst zu einem »realistischen Idealisten« stilisiert: die eher

traditionellen »Realisten« wie Henry Kissinger und James Baker, die den Einsatz militärischer Macht dem Dienst an vitalen nationalen Interessen vorbehalten wollen, und jenen als »neokonservativ« bezeichneten »Idealisten«, für die militärische Macht auch ein Instrument zur Durchsetzung amerikanischer Werte ist. Für McCain sind erklärtermaßen nationale Werte – allen voran demokratische Werte – und nicht strategische Interessen die grundlegende Leitlinie in der Außenpolitik.

McCain hat ein neues »organisierendes Prinzip« der amerikanischen Außenpolitik im Sinn, das über das Paradigma des »Kriegs gegen den Terror« hinausgeht. Die Auseinandersetzung mit »internationalen Terroristen« ist für ihn Sonderfall eines breiteren, älteren ideologischen Konflikts: des weltweiten Kampfes zwischen »Freiheit und Despotismus«. In diesen Horizont wird auch der Konflikt mit einem autoritären »revanchistischen« Russland eingeordnet, das McCain als Präsident aus der G 8 ausschließen (und dafür Indien und Brasilien aufnehmen) will, vor allem aber der Konflikt mit dem radikalen Islam, wobei hier die iranischen Mullahs, al-Qaida und die Hizbollah in einem Atemzug genannt werden. Zu diesem neuen organisierenden Prinzip fügt sich auch der Vorschlag eines »weltweiten Bunds der Demokratien«. Er würde den »Kern einer auf Freiheit gegründeten internationalen Friedensordnung« bilden, erklärtermaßen nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung der Vereinten Nationen, als neue Organisation, in der die Zusammenarbeit in vielen Bereichen vor- geblich besser funktionieren könnte als in bestehenden Institutionen.

Mit seiner Bereitschaft zu vertraglicher Abrüstung ist McCain auf die Linie der Demokraten eingeschwenkt. Mit Barack Obama und John McCain haben sich – und dies ist ein Novum – die Präsidentschaftskandidaten beider Parteien die Vision einer atomwaffenfreien Welt zu eigen gemacht. John McCain beruft sich dabei auf Ronald Reagan, sicher auch um einen für die Republikanische Partei bemerkenswerten und

strittigen Kurswandel abzusichern. Er will die Führung der USA in der Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik wiederherstellen; die Zeit für eine »dramatische« Reduzierung der nuklearen Arsenale sei gekommen. McCain scheint überzeugt, dass Abrüstung auf Seiten der Nuklearmächte und Nichtverbreitung zusammenhängen. Nach einer Überprüfung des bisherigen nuklearen Dispositivs stellt er in Aussicht, dass unter seiner Führung das amerikanische Atomwaffenarsenal auf die geringstmögliche, mit den sicherheitspolitischen Erfordernissen und weltweiten Verpflichtungen verträgliche Zahl abgebaut würde. Die nukleare Abrüstung soll in einer neuen Vereinbarung mit Russland festgeschrieben werden – und zwar mit bindenden Verifikationsmaßnahmen, wie sie in dem auslaufenden START-Vertrag enthalten sind. Auch die gemeinsame Reduzierung und »hoffentlich« die Eliminierung der taktischen Nuklearwaffen in Europa ist angestrebt. Zudem soll der russische Vorschlag, den Mittelstreckenraketen-Vertrag zu globalisieren, ernsthaft erwogen werden. Ja, McCain will auch den vom ihm 1999 bei der Behandlung im Senat abgelehnten Vertrag über ein umfassendes Verbot von Atomtests in neuem Lichte betrachten.

Seine Bereitschaft, mit Russland über einen neuen Abrüstungsvertrag zu verhandeln, kann als Indiz für die auch unter Republikanern um sich greifende Einsicht gelten, dass Russland in der Sicherheitspolitik als internationaler Akteur (wieder) ernst genommen werden muss. Noch ist jedoch nicht zu erkennen, dass die Abrüstungsagenda zu einer Neubewertung der amerikanisch-russischen Beziehungen führt.

Mehr Kontinuität als Wandel

Auch wenn John McCain und Barack Obama unterschiedlichen Varianten hegemonialer Außenpolitik verhaftet sind, werden internationale Restriktionen und innenpolitische Konstellationen dafür sorgen, dass es in der konkreten Politik

kaum Umbrüche und nur geringe Ausschläge in die eine oder andere Richtung geben wird.

Das wird vor allem für die Chinapolitik gelten, die trotz globalisierungskritischer Stimmung im Kongress keine nennenswerte Rolle im Präsidentschaftswahlkampf spielt. Angesichts der mit dem weiteren Aufstieg Chinas verbundenen Ungewissheiten haben die USA unter Präsident George W. Bush zu einem strategischen Konzept gefunden, das innenpolitisch tragfähig ist. Die amerikanische Strategie zielt auf die weitere Integration Chinas in das internationale System, auf dessen Einbindung als konstruktiver Akteur in ein Konzert der Großmächte unter Führung der USA. Die amerikanische Strategie rechnet mit der Möglichkeit, dass sich eine antagonistische hegemoniale Rivalität entwickelt. Politische Kooperation und wirtschaftliche Integration werden daher von einer beträchtlich verstärkten strategischen Risikoabsicherung flankiert. Die Bewahrung amerikanischer militärischer Überlegenheiten und der Ausbau der sicherheitspolitischen Beziehungen mit Staaten in der asiatisch-pazifischen Region wurden unter Präsident Bush zu zentralen Elementen dieser Risikoabsicherung. Der nächste Präsident wird mit Blick auf den Aufstieg Chinas und die Rolle der USA in Ostasien vor der Frage stehen, ob neue multilaterale Sicherheitsstrukturen in der Region geschaffen werden sollten, in die China integriert werden könnte – im Austausch gegen die chinesische Bereitschaft, die sicherheitspolitische Rolle der USA als Garant der Stabilität in der Region anzuerkennen, wie sie sich in den bilateralen Bündnissen konkretisiert. Barack Obama hat angekündigt, einen »effektiven regionalen Rahmen« in Asien schaffen zu wollen, aufbauend auf den diversen bilateralen Beziehungen und die Sechs-Parteien-Gespräche zu Nordkorea. Damit würde er an bereits in der Bush-Administration angestellte Überlegungen anknüpfen, dieses Gesprächsforum zu einem permanenten Sicherheitsforum weiterzuentwickeln.

In der Politik gegenüber Russland kann der künftige Amtsinhaber an eine Politik selektiver Kooperation vor allem in der Nichtverbreitungspolitik und der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus anknüpfen, nicht jedoch an eine umfassende, klare Prioritäten setzende Strategie. Die Rhetorik McCains gegenüber Russland weist bereits auf einen neuen Kalten Krieg voraus; aus McCains engstem Beraterkreis wurde gar Condoleezza Rice des »appeasement« Russlands bezichtigt. Ein Ausschluss Russlands aus der G 8 und eine zügige Aufnahme Georgiens in die Nato sind allerdings Entscheidungen, die auch ein Präsident McCain nicht allein treffen kann, sondern nur im Konsens mit Verbündeten.

Auch das ambitionierte Vorhaben eines »Bundes der Demokratien« bedarf breiter Unterstützung. Die Idee trifft auf beträchtliche Skepsis bei verbündeten Staaten; dies könnte der Grund sein, warum John McCain dieses Vorhaben mittlerweile gelegentlich als eher bescheidenes Projekt darstellt: nicht um den Einsatz militärischer Macht soll es gehen, nicht um eine formelle Organisation, sondern um je nach Prioritäten wechselnde Koalitionen. Das wären dann kaum mehr als Ad-hoc-Koalitionen demokratischer Staaten.

Zu Recht wird allgemein erwartet, dass der nächste Amtsinhaber im Weißen Haus eine pragmatischere, eher multilateral orientierte Politik betreiben wird als Präsident Bush. Von amerikanischer Seite wird Multilateralismus jedoch sehr utilitaristisch gesehen: als Mittel globalen Regierens, aber auch als Weg, Kosten auf andere Staaten abzuwälzen. Das wird auch unter einem Präsidenten Barack Obama nicht anders sein. Die ausgeprägte VN-Skepsis im US-Kongress wird ebenfalls nicht verschwinden; schon aus institutionellen Gründen ist er eher eine Kraft des Unilateralismus.

Außenpolitisch von einiger Bedeutung dürfte es sein, ob die Demokraten ihre Mehrheit im Senat ausbauen und in Zusammenarbeit mit einigen moderaten Republikanern die 60 von 100 Stimmen erreichen können, die zur Überwindung republika-

nischer Blockaden notwendig sind (diese Zahl an Stimmen ist für das *cloture* nötig, mit dem das Ende einer Debatte erzwungen werden kann). In den letzten anderthalb Jahren hat sich nämlich sehr deutlich gezeigt, dass ein entschlossener Präsident und eine ihm den Rücken stützende republikanische Minderheit die Verfahren im Senat erfolgreich nutzen können, um Vorstöße der Demokraten zu blockieren. Mit einiger Sicherheit lässt sich sagen, dass die Demokraten ihre Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses zumindest bewahren, wenn nicht ausbauen werden. Sollte Barack Obama die Wahl gewinnen, würde dies zwar das Verhältnis zwischen Weißem Haus und Capitol Hill entspannen, aber (siehe die Anfangsjahre von Bill Clinton) verschwinden würden Rivalität und Konflikte damit keineswegs.

Jeder Präsident ist versucht, die Vollmachten seines Amtes auszureizen. Doch nicht jeder hat sie so weitreichend interpretiert wie George W. Bush. Und nicht jeder Senator hat so vehement die Vollmachten des Präsidenten als »Commander in Chief« verteidigt, wie es John McCain durchaus stimmig über lange Jahre getan hat. Mit Barack Obama würde ein Politiker ins Weiße Haus einziehen, der als junger Senator die Anmaßungen der (neuen) »imperialen Präsidentschaft« hautnah erlebt hat und daher eine »Consultative Group« einrichten möchte, in der er mit führenden Abgeordneten und Senatoren beider Parteien allmonatlich zusammenkommen und sie vor größeren Militäreinsätzen konsultieren will.

Krisenmanagement im »Greater Middle East«

Erstmals kommt ein Präsident zu einer Zeit ins Weiße Haus, in der die USA zwei Kriege zugleich – in Irak und Afghanistan – führen. Zusätzlich dürfte sich der Atomkonflikt mit Iran zuspitzen. Krisenmanagement im »Greater Middle East« wird das erste Amtsjahr des neuen Präsidenten dominieren. Abzuwarten bleibt, ob und

wie schnell der neue Amtsinhaber an den Annapolis-Prozess anknüpfen und ihn mit direktem Engagement vorantreiben wird. Barack Obama hat ein solches Engagement im israelisch-arabischen Friedensprozess in Aussicht gestellt und seine Unterstützung für die israelisch-syrischen Verhandlungen bekundet.

Irak

Die Logik der beiden Positionen in der Irakpolitik könnte unterschiedlicher nicht sein: Während Barack Obama eine politische Einigung erst unter dem Druck abziehender US-Truppen erwartet, glaubt McCain offenbar, dass sich unter dem Schutz einer starken amerikanischen Präsenz irgendwann die erhoffte politische Lösung ergeben wird. Mehr als von den Versprechen im Wahlkampf dürfte die tatsächliche Politik von der Entwicklung der Situation im Irak im Laufe des nächsten Jahres abhängen.

Barack Obama hat seinen Wählern zwar versprochen, den Krieg im Irak zu beenden, doch hat auch er keinen vollständigen Rückzug im Sinn. Eine in ihrer genauen Stärke nie näher bezifferte Reststreitmacht soll eine begrenzte Zahl von Aufgaben erfüllen, darunter Anti-Terrorismusmaßnahmen und der Schutz der amerikanischen Botschaft. Die genaue Größe dieser Streitmacht will Barack Obama von den Bedingungen vor Ort abhängig machen, insbesondere von der irakischen Bereitschaft zur politischen Aussöhnung. Diffus bleibt auch die Frage amerikanischer Ausbilder. Weitere amerikanische Ausbildungshilfe will Obama wiederum an die politische Aussöhnung knüpfen. Kommt diese nicht voran, würden die USA ansonsten nur den Aufbau von Milizen mit ihrer Ausbildungshilfe unterstützen. Was am Ende unter einem Präsidenten Barack Obama in den ersten Monaten seiner Amtszeit als Ergebnis der Überprüfung amerikanischer Irakpolitik herauskommen wird, könnte viele unter seinen Anhängern ernüchtern. Er wird unter Umständen vor dem Dilemma stehen, entweder zahlreiche jener zwei

Drittel der Amerikaner enttäuschen zu müssen, die möglichst innerhalb eines Jahres die amerikanischen Truppen aus dem Irak abgezogen haben wollen, oder seine Präsidentschaft früh dem Vorwurf der Republikaner auszusetzen, den sich in ihren Augen endlich abzeichnenden Erfolg im Irak zu unterminieren. Rückzug aus dem Irak würde bedeuten, den wachsenden Einfluss Irans in der Region zu dulden. Schnell würde in der amerikanischen Debatte dieses Argument eine zentrale Rolle spielen. Im Falle einer verbesserten Situation im Irak wird auch ein Präsident Obama zögern, einen möglichen »Sieg« durch einen schnellen Rückzug zu gefährden. Gerät die Entwicklung völlig außer Kontrolle und erscheint eine Stabilisierung des Landes aussichtslos, dann wird umgekehrt auch ein Präsident McCain daraus Konsequenzen ziehen müssen.

Iran

Was den Iran angeht, so unterscheiden sich die Bedrohungssicht und die daraus gezogenen Konsequenzen kaum: Für Barack Obama ist Iran eine »radikale Theokratie«, für John McCain eine »Diktatur«. Unabhängig vom Etikett handelt es sich für beide um ein Regime, dem die Verfügung über Atomwaffen unter allen Umständen verweigert werden soll. Unterschiede bestehen jedoch in der Frage, wie dies bewerkstelligt werden könnte.

McCain setzt auf eine Fortführung der Politik von Isolation und Sanktionen; Barack Obama, für den die bisherige Iranpolitik vollständig fehlgeschlagen ist, hat sich mit seiner erklärten Bereitschaft zu hochrangigen Verhandlungen mit Iran ohne Vorbedingungen – und das heißt Aufgabe der bislang als unverzichtbar geltenden Bedingung, Iran müsse zunächst die Urananreicherung aussetzen – bereits den Vorwurf eingehandelt, eine »Beschwichtigungspolitik« betreiben zu wollen. Im Kern geht es um die Frage, wie die USA mit sogenannten »Schurkenstaaten« und radikalen Bewegungen wie der Hamas um-

gehen sollen. Barack Obama ist grundsätzlich für eine Politik des diplomatischen Engagements, eine Politik, die die Bush-Administration selbst gegenüber Libyen, Nordkorea, ja auch gegenüber dem Sudan betreibt. Barack Obama setzt bei Problemstaaten auf eine Politik von Zuckerbrot und Peitsche, wobei der Hauptanreiz, der eingesetzt werden kann, die Normalisierung der Beziehungen zu den USA ist.

Barack Obama hat jüngst noch einmal sehr deutlich gemacht, dass er alles, wirklich alles in seiner Macht Stehende tun werde, um Iran vom Erwerb von Atomwaffen abzuhalten. Auch unter seiner Präsidentschaft bliebe der Einsatz des amerikanischen Militärs eine Option. Die Diskussion der Iran- und Irakpolitik ist in einen strategischen Rahmen eingebettet, in dem die Rolle der USA als Gleichgewichtsmacht im Nahen und Mittleren Osten nicht in Frage gestellt wird. Überlegungen zur Einbettung der amerikanischen Rolle im Nahen und Mittleren Osten in eine neue Sicherheitsarchitektur spielen im Wahlkampf keine Rolle. Der hegemoniale Konflikt zwischen USA und Iran folgt denn auch dem klassischen Muster der Macht- und Gegenmachtbildung, wobei der Iran sich stark auf asymmetrische Machtmittel stützen kann. Das Risiko einer militärischen Konfrontation bleibt daher hoch.

Afghanistan

Wer auch immer ins Weiße Haus einzieht: Die USA werden ihr Engagement in Afghanistan verstärken müssen und daher den Druck innerhalb der Nato erhöhen. Der Krieg in Afghanistan gilt in den USA überparteilich als »guter« Krieg, der keinesfalls verloren werden darf.

Anders als für John McCain ist für Barack Obama nicht der Irak, sondern Afghanistan/Pakistan das zentrale Schlachtfeld im Kampf gegen den Terrorismus, der Rückzug aus Irak soll Ressourcen für den Einsatz in Afghanistan freisetzen, die momentan anderweitig schlicht nicht verfügbar sind. Und mit der Verstärkung des amerika-

nischen Engagements wird auch eine Verstärkung des europäischen Militärengagements in Afghanistan erwartet. Friktionen in den transatlantischen Beziehungen könnten sich ergeben, wenn europäische Staaten den amerikanischen Rückzug aus dem Irak und die daraus resultierende Verfügbarkeit größerer Truppenkontingente für einen Einsatz in Afghanistan als Argument nehmen würden, um ihre Truppen in Afghanistan zu reduzieren oder nicht weiter aufzustocken. John McCain erwartet auf jeden Fall mehr von den Verbündeten, solange die USA ihre Truppenpräsenz im Irak nicht verringern können.

Gemeinhin wird damit gerechnet, dass es unter einem neuen Präsidenten für Deutschland schwieriger werden wird, amerikanischen Erwartungen eine Absage zu erteilen, die sich auf eine Übernahme größerer Lasten und Risiken in Afghanistan richten. Das hängt jedoch auch davon ab, in welchem Maße ein neuer Präsident Verknüpfungen zwischen Politikbereichen herstellen, das heißt Zugeständnisse bei Themen, an denen Deutschland besonderes Interesse hat, mit der Afghanistan-Frage verbinden wird. In der amerikanischen Debatte gibt es durchaus Überlegungen zu solchen Verknüpfungen, die die amerikanische Verhandlungsmacht stärken könnten. Doch am Ende werden die USA aufgrund ihres hegemonialen Rollenverständnisses ihr Engagement in Afghanistan verstärken; ein Scheitern liegt – anders als im Falle des Iraks – jenseits des Denkbaren. Eine nüchterne Diskussion der strategischen Optionen, ihres Nutzens und ihrer Risiken wird nicht geführt. Von europäischer Seite käme es darauf an, eine solche Diskussion anzustoßen und Argumente beizusteuern – auch wenn natürlich alles, was nach einer »exit«-Option aussieht, allianzpolitisch sensibel ist. Es wäre gewiss sinnvoll, der militärischen Verengung der transatlantischen Debatte entgegenzuwirken und immer wieder darauf zu beharren, dass eine erfolgreiche Strategie der Aufstandsbekämpfung (*counterinsurgency*) am Ende mehr von anderen Faktoren abhängt

als der Stärke externer Truppen, nämlich insbesondere der Stärke der einheimischen Sicherheitskräfte, der Qualität der lokalen Regierung und Verwaltung und schließlich der Unterbindung externer Unterstützung für die Aufständischen und der Ausschaltung ihrer sicheren Operationsbasen in Pakistan (siehe dazu die RAND-Studie *Counterinsurgency in Afghanistan* von Seth G. Jones, <www.rand.org/pubs/monographs/2008/RAND_MG595.pdf>).

Folgerungen

So sehr die neue Administration zunächst auch mit Krisenmanagement beschäftigt sein wird, früher oder später muss sie strategische Prioritäten setzen. Sie kann der Frage einer auf Dauer aufrechtzuerhaltenen und den Machtverschiebungen im internationalen System angemessenen *grand strategy* nicht entkommen. In dieser Situation ist ein über akute strategische Detailfragen hinausreichender transatlantischer Dialog über fundamentale ordnungspolitische Herausforderungen nötiger denn je. Von deutscher Seite käme es darauf an, mit Blick auf den Amtswechsel im Weißen Haus nicht nur darauf zu warten, welche Erwartungen die amerikanische Seite an Deutschland richten wird, sondern frühzeitig und offensiv eigene Positionen und Erwartungen an die transatlantische Zusammenarbeit zu formulieren. Es gibt eine Reihe ordnungspolitischer Herausforderungen, über die ein grundsätzlicher transatlantischer Dialog wünschenswert wäre und bei denen Positionen in eine amerikanische Debatte eingespeist werden könnten, die sich im Fluss befindet oder noch gar nicht in Gang gekommen ist. Dazu gehören Fragen wie:

► **Globale Ordnung.** Ist es wünschenswert, die Hegemonie oder Vorrangstellung der USA möglichst lange mit abzusichern, oder sieht man die Herausbildung einer multipolaren Ordnung als unvermeidlich an und versucht sie im Sinne einer multilateralen Multipolarität zu gestalten? In dieser Frage besteht eine fundamentale

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

strategische Divergenz zwischen der bislang dominierenden Sicht in den USA, in der es um Bewahrung des amerikanischen Primats in einer Welt geht, die sich keineswegs zwangsläufig in Richtung Multipolarität entwickelt, und der in Europa verbreiteten Sicht, dass es darum geht, die künftige Multipolarität im Sinne der eigenen Ordnungsvorstellungen zu gestalten. Welche internationale Ordnung wäre wünschenswert, wenn die USA nicht mehr die gegenwärtig von ihr gehaltene Machtposition innehaben? Was heißt dies etwa konkret im Umgang mit den aus den USA kommenden, gelegentlich aber auch in Europa artikulierten Überlegungen zu einer Organisation der Demokratien?

► **Russland und die eurasische Sicherheitsordnung.** Den transatlantischen Debatten über Raketenverteidigung und Nato-Erweiterung liegt eine zentrale Frage zugrunde: Welches sind die legitimen Sicherheitsinteressen Russlands? Soll der Westen, geleitet von der Vorstellung des »demokratischen Friedens«, die Nato und damit seinen Einfluss immer weiter nach Eurasien ausdehnen oder Russland eine geopolitische Einflussosphäre zugestehen, wie sie traditionell von Großmächten beansprucht wird?

► **Iran und die regionale Sicherheitsordnung im Mittleren Osten.** Die bisherige amerikanische Iranpolitik beruht auf der Annahme, Teherans Verhalten könne nicht durch geschickte Diplomatie verändert und das gegenwärtige Regime mit seinem destabilisierenden expansiven Außenverhalten nicht zu einem konstruktiven Akteur in der Region gewandelt werden. Auf europäischer Seite wird Iran eher als aufstrebende Macht wahrgenommen, die in der Region eine führende Rolle spielen will. Europa ist zusehends bereit, mit eigenen Sanktionen die von den USA betriebene Eindämmungspolitik mitzutragen. Überlegungen zur Schaffung eines regionalen Sicherheitssystems, in dem Iran als aufsteigende Macht integriert würde, sind eher selten zu finden; es ginge aber darum, die auf die Atomfrage verengte transatlantische

Iranpolitik auf die Frage einer regionalen Sicherheitsordnung hin auszuweiten.

► **Globales Anti-Terror-Regime statt »Krieg gegen den Terror«.** Im Verlauf des »Krieges gegen den Terror« und seiner Auswüchse ist der Kern dessen, um den es dabei gehen sollte, in den Hintergrund geraten: die Delegitimierung von Terror als taktisches Instrument und die Pflicht von Staaten, gegen terroristische Gruppen auf ihrem eigenen Territorium vorzugehen. Dabei handelt es sich im Ansatz um ein normatives Projekt, das über all den Diskussionen um Regimewandel und präventive Kriege und die Einordnung des »Krieges gegen den Terror« in einen ideologischen Konflikt zwischen radikalem Islam und dem Westen nahezu in Vergessenheit geriet. Zwei Gruppen von Staaten sind für die Delegitimierung von Terror zentral: zum einen Staaten, die terroristische Gruppen unterstützen, etwa weil diese eine nützliche Funktion in einer auf die Aufhebung des Status quo gerichteten Strategie erfüllen – das wären also Staaten, die unter die Rubrik *rogue states* fallen –, zum anderen Staaten, die aus innenpolitischen oder strategischen Gründen terroristische Gruppen auf ihrem Territorium nur selektiv oder zurückhaltend bekämpfen (insbesondere Pakistan). Der »Krieg gegen den Terror« richtete sich bislang vor allem gegen die erste Gruppe. Ein globales Anti-Terror-Regime, bestehend aus miteinander verbundenen multilateralen Vereinbarungen, könnte Länder der ersten Gruppe unter stärkeren Druck setzen und es Ländern der zweiten Gruppe innenpolitisch erleichtern, internationalen Erwartungen zu entsprechen. Ein solcher *Global Compact*, wie ihn Michael J. Boyle in einem jüngst in der Märzausgabe der Zeitschrift *International Affairs* erschienenen Aufsatz umrissen hat, versehen mit Kriterien für die Mitgliedschaft und Verfahren für die nachrichtendienstliche und rechtliche Kooperation, würde den Kampf gegen den Terrorismus multilateral institutionalisieren und eine Sogwirkung ausüben.