

Rudolf, Peter

Research Report

Amerikas neuer globaler Führungsanspruch: Außenpolitik unter Barack Obama

SWP-Aktuell, No. 77/2008

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Rudolf, Peter (2008) : Amerikas neuer globaler Führungsanspruch: Außenpolitik unter Barack Obama, SWP-Aktuell, No. 77/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254795>

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.

Amerikas neuer globaler Führungsanspruch

Außenpolitik unter Barack Obama

Peter Rudolf

Seit vier Jahrzehnten stand kein neuer amerikanischer Präsident bei seinem Amtsantritt vor einer solchen Fülle außenpolitischer Probleme und Herausforderungen wie jetzt Barack Obama: zwei Kriege gleichzeitig, der Atomwaffenstaat Pakistan in einem Zustand prekärer Stabilität, Iran vielleicht bald vor dem Erwerb eines Atomwaffenpotentials, die Beziehungen zu Russland in einer schwierigen Phase. Und das alles zu einer Zeit, in der die wirtschaftlichen und budgetären Folgen der Finanzkrise auch den außenpolitischen Handlungsspielraum einengen werden. Das Projekt, das Barack Obama in Aussicht gestellt hat, erscheint vor diesem Hintergrund äußerst ambitioniert: die Erneuerung und Wiederherstellung der amerikanischen Führungsrolle in der internationalen Politik. Wie sieht das zugrundeliegende Rollenverständnis aus, welche programmatischen Auswirkungen hat es auf einzelne Felder der Außen- und Sicherheitspolitik?

John McCain und Barack Obama teilten in ihren Wahlkampfaussagen die Sicht, dass die USA Garant der internationalen Stabilität und unentbehrliche Ordnungsmacht seien. Die Tatsache, dass die Bewahrung einer überlegenen Machtposition gar nicht begründet werden muss, zeigt, wie wirkmächtig das Rollenverständnis als Vor- und Führungsmacht nach wie vor in der außenpolitischen Ideologie der USA ist. Dieses Rollenverständnis beruht auf Machtressourcen, deren Fülle angesichts der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise und der neu aufkommenden Rede vom Niedergang amerikanischer Macht

leicht unterschätzt wird. Nach wie vor haben die USA im internationalen System durch das Zusammenspiel überlegener »harter« militärischer, wirtschaftlicher und technologischer Machtressourcen eine herausragende Position.

Unverzichtbare Führungsrolle

Aus Sicht von Obama und seinen Beratern ist amerikanische Führung in der internationalen Politik gegenwärtig dringend gefordert. Die Bedrohungen im 21. Jahrhundert sind ihrer Auffassung nach »genauso gefährlich und in mancher Hinsicht

komplexer als jene, denen wir uns in der Vergangenheit gegenübersehen.« Bedrohungen gehen von Massenvernichtungswaffen und weltweit operierenden Terroristen aus, von schwachen Staaten, von extremer Armut und repressiven Regierungen als Ursachen von Instabilität, aber auch vom Klimawandel. Die Interdependenz amerikanischer Sicherheit und amerikanischen Wohlstands mit der Sicherheit und dem Wohlergehen in anderen Staaten ist die Prämisse, die der Betonung der Notwendigkeit amerikanischer Führung zugrunde liegt: »Die USA sollten globale Führung bereitstellen, die in dem Verständnis verankert ist, dass die Welt eine gemeinsame Sicherheit und eine gemeinsame Menschlichkeit teilt. Wir müssen führen – nicht im Geiste eines Patrons, sondern im Geiste einer Partners.« Führung bedeutet für Barack Obama zuallererst Führung durch das eigene Beispiel. Mit diesem Ziel vor Augen müssen die USA zunächst ihre internationale Glaubwürdigkeit wiedergewinnen, insbesondere durch die Schließung Guantánamos und eine klare Abkehr vom Gebrauch von Folter.

In der außenpolitischen Programmatik Barack Obamas zeigt sich eine deutliche Präferenz für eine liberal-multilaterale Konzeption der internationalen Führungsrolle. Im Grunde geht es darum, die dem Entwurf amerikanischer Weltpolitik nach 1945 zugrundeliegende Rolle eines liberalen oder »wohlwollenden« Hegemons wiederzubeleben. An die Rolle der internationalen Führungsmacht sind bestimmte Erwartungen geknüpft. Andere Staaten gestehen der Führungsmacht einen größeren Einfluss zu, erwarten aber gleichzeitig von ihr, dass sie kollektive Güter bereitstellt. Eine Führungsmacht hat einerseits besondere Verpflichtungen, kann andererseits als Großmacht aber aufgrund ihrer materiellen Fähigkeiten die eigenen Interessen einseitig verfolgen. Handelt sie in dieser Weise, wie unter Präsident George W. Bush geschehen, untergräbt sie die Grundlagen der Führungsrolle und jene

Organisationen, in denen sich diese Rolle zustimmungsfähig manifestiert.

Barack Obama stellt seine Vorstellungen in eine Tradition, in der die internationale Führungsrolle im Dienste des »global good« steht. War unter Präsident Bush die Führungsrolle der USA stark auf den »Globalen Krieg gegen den Terror« fokussiert und reduziert, will Barack Obama dessen bedrohungsgeleitete Konzeption überwinden. Es ist daher kein Zufall, wenn er rhetorisch an Franklin D. Roosevelt und die Ursprünge des Weltordnungsentwurfs anknüpft, der der amerikanischen Führungsrolle nach 1945 zugrunde lag, bevor er im Kalten Krieg von der Eindämmung des Kommunismus, wenn nicht ersetzt, so doch überlagert wurde: »Unser weltweites Engagement kann nicht nur durch das bestimmt sein, wogegen wir sind; es muss geleitet sein von einem klaren Verständnis dessen, wofür wir stehen. Wir haben ein beträchtliches Interesse daran, sicherzustellen, dass jene, die heute in Furcht und Not leben, morgen in Würde und mit Chancen leben können.« Mit dieser Wortwahl, mit dem Hinweis auf die »freedom from fear« und »freedom from want« nimmt Barack Obama Bezug auf die »four freedoms«, die Präsident Roosevelt in einer Rede vor dem Kongress am 6. Januar 1941 zur Grundlage einer künftigen Weltordnung erklärte. Manche Berater Obamas sehen in der Betonung der »dignity« und damit der Menschenrechte in der Außenpolitik bereits eine außenpolitische Doktrin der neuen Präsidentschaft.

Obama will bis 2012 die Auslandshilfe verdoppeln – pro Jahr auf 50 Mrd. US-Dollar. Demokratieförderung als Ziel amerikanischer Außenpolitik fehlt zwar nicht, doch das vorrangige Thema heißt für Barack Obama Freiheit: »Im 21. Jahrhundert muss Fortschritt mehr bedeuten als die Stimmenabgabe in der Wahlkabine – es muss Freiheit von Furcht und Freiheit von Not bedeuten.«

Im Vergleich zu George W. Bush und auch zu John McCain mag er weniger idealistisch oder moralistisch und eher realistisch klingen. Doch auch Barack Obama

steht in einer außenpolitischen Tradition, in der sich Ideale und Interessen, Moral und Macht untrennbar mischen. Aufgrund dieses auch bei Barack Obama zu findenden moralischen Selbstverständnisses, aber auch aufgrund des Anspruches einer Führungsmacht, die für die Stabilität des internationalen Systems im besonderen Maße verantwortlich ist, kann der Einsatz militärischer Macht nicht auf den Schutz der amerikanischen Bevölkerung und vitaler Interessen in Fällen eines tatsächlichen oder unmittelbar bevorstehenden Angriffs beschränkt werden. Über die Selbstverteidigung hinaus soll erwogen werden, militärische Gewalt auch im Falle humanitärer Katastrophen und im Dienste »gemeinsamer Sicherheit« einzusetzen, die der globalen Stabilität zugrunde liege. Als Maxime für den Einsatz der Streitkräfte jenseits der Selbstverteidigung gilt unter Präsident Obama, dass in diesen Fällen alle Anstrengungen unternommen werden sollten, die Unterstützung und Teilnahme anderer Staaten zu gewinnen.

Neuer Multilateralismus

Charakteristisch für die amerikanische Führungsrolle nach 1945 war das Bemühen, die eigenen ordnungspolitischen Vorstellungen und normativen Ideen mit anderen Staaten zu teilen. Die amerikanische Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg war von der Vorstellung einer multilateralen Ordnung geleitet. Folglich betrieben die USA den Aufbau von Institutionen, deren Regeln für alle gelten sollten. Durch die Bereitschaft zur Zusammenarbeit in internationalen Organisationen unterschied sich die amerikanische Hegemonie in der Tat von allen sonstigen Formen hegemonialer Machtausübung. Die Vision einer multilateralen Ordnung beruhte daher nicht nur, wie es die realistische Kritik sieht, auf naivem Idealismus und sie lieferte auch nicht nur rhetorische Mittel zur Verbrämung von Machtpolitik. Beim Multilateralismus nach 1945 handelte es sich vielmehr um die kalkulierte Politik einer Führungsmacht, die

aus Interesse an einer multilateralen Ordnung ihrem unilateralen Handeln Schranken setzte und anderen Staaten die Chance gab, ihre Interessen ebenfalls zur Geltung zu bringen.

Vor dem Hintergrund langfristiger Machtverschiebungen im internationalen System und neuer globaler Herausforderungen stehen die USA als Führungsmacht seit einiger Zeit vor der Aufgabe, die von ihnen geschaffenen multilateralen Strukturen einer gewandelten internationalen Umwelt anzupassen, um so die eigene Führungsrolle zu bewahren. Barack Obama will die bestehenden Institutionen globalen Regierens stärken, aber auch neue Institutionen schaffen, um aufstrebende Mächte zu integrieren – und dabei über die Einbindung anderer Staaten in multilaterale Institutionen einen Teil der mit der amerikanischen Führungsrolle verbundenen Kosten abzuwälzen. So betont er die Notwendigkeit, aufstrebenden Mächten wie Indien, Brasilien, Nigeria und Südafrika »eine Rolle bei der Aufrechterhaltung der internationalen Ordnung« zu geben. Nach Obamas Ansicht sollten die USA innerhalb der Vereinten Nationen (VN) eine Führungsrolle übernehmen, auch bei der Durchsetzung institutioneller Reformen. Diese Rolle könnten die USA jedoch nur spielen, wenn sie ihren finanziellen Verpflichtungen gegenüber den VN nachkommen. Zum Internationalen Strafgerichtshof nimmt Obama eine vorsichtig-abwartende 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 vorläufig weiter beobachtet werden.

Mit Blick auf den Aufstieg Chinas und die Rolle der USA in Ostasien steht die Obama-Administration vor der Frage, ob in der Region neue multilaterale Sicherheitsstrukturen 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 den Sechs-Parteien-Gesprächen zu Nordkorea. Damit würde er an bereits in der Bush-Administration angestellte Überlegungen anknüpfen, dieses Format zu einem permanenten Sicherheitsforum weiterzuentwickeln.

Lastenteilung

Von amerikanischer Seite wird Multilateralismus jedoch sehr instrumentell gesehen: als Mittel effektiven globalen Regierens, aber auch als Weg, Kosten auf andere Staaten abzuwälzen. In der Programmatik Barack Obamas heißt stärkere multilaterale Orientierung eben auch, die Verbündeten stärker in die Pflicht zu nehmen. So etwa, wenn die Rede ist von einer neuen Koalition zur Unterstützung des Iraks, in der alle zusammenkommen sollen, die Interesse an einem stabilen Irak haben – also auch die EU. Die Partnerschaft mit Europa – eine Partnerschaft im Dienste eines sichereren Amerikas – wird in den programmatischen Äußerungen Obamas sehr stark betont. Dabei klingt etwas Nostalgie an, wenn an die Zeit erinnert wird, als Truman, Eisenhower, Kennedy und andere Präsidenten europäische Unterstützung angeblich deshalb mobilisieren konnten, weil sie in Europa respektiert und bewundert wurden. Die Probleme in den europäisch-amerikanischen Beziehungen werden der unilateralen und arroganten Politik der Bush-Administration angelastet. Die Verbündeten sollen mit Respekt behandelt, aber gleichzeitig stärker in die Verantwortung genommen werden. So heißt es: »Ein verantwortungsvolleres und kooperatives Amerika wird darauf schauen, dass Europa seinen Verantwortlichkeiten bei Themen wie Afghanistan, Iran, Terrorismus, Afrika und der Umwelt nachkommt.«

Noch haben sich Barack Obama und seine Berater nicht dazu geäußert, ob und

wie andere Staaten in die Verantwortung und die Teilung der Lasten bei der Sicherung der Stabilität am Persischen Golf einbezogen werden sollen. Angesichts des absehbaren Truppenabbaus im Irak und der Sorge vor einem atombewaffneten Iran könnte die Frage einer Neugestaltung der regionalen Sicherheitsordnung im Persischen Golf unter Präsident Obama ein Thema der transatlantischen Beziehungen werden; entsprechende Vorschläge aus Denkfabriken, die den Demokraten nahe stehen, gibt es bereits. Dass eine amerikanische Militärpräsenz in der Region notwendig ist, um den freien Fluss des Öls und regionale Stabilität zu gewährleisten, wird in den USA selten in Frage gestellt. Wie aber können die finanziellen Kosten für diese sicherheitspolitische Rolle der USA gesenkt und die mit einer starken amerikanischen Präsenz einhergehenden politischen Belastungen in der Region abgebaut werden? Eine Antwort in der amerikanischen Debatte lautet: durch Schaffung einer regionalen kollektiven Sicherheitsstruktur, die eine Lastenteilung ermöglichen würde. Dabei sollten Staaten der Region, aber auch europäische Staaten neben China und Indien einen Teil der Kosten übernehmen und militärisch präsent sein. Den USA sollte auf diesem Wege die Möglichkeit eröffnet werden, ihre Militärpräsenz auf ein Mindestmaß zu reduzieren, das heißt faktisch auf ein Niveau wie vor 1990. Alle Staaten der Region, Iran eingeschlossen, sollten zur Mitgliedschaft in einem solchen regionalen Sicherheitssystem eingeladen werden.

Führungsrolle in der Klimapolitik?

Wollen die USA ihre Glaubwürdigkeit als internationale Führungsmacht zurückgewinnen, dann müssen sie diese Rolle auch in der Klimapolitik übernehmen. Denn eine internationale Führungsrolle legitimiert sich in der Substanz aus der Fähigkeit, eine entscheidende Rolle bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter zu spielen. Wenn in einer Frage von so gro-

ßer internationaler Bedeutung wie dem Klimawandel der Führungsanspruch jedoch hohl bleibt, dann verspielen die USA substantielle Legitimität. Es ist daher nur folgerichtig, dass die Klimapolitik in Obamas Vorhaben der Zurückgewinnung internationaler Führungslegitimation eine prominente Rolle spielt. Die USA müssen, wie es in den programmatischen Äußerungen Obamas heißt, »das eigene Haus« in Ordnung bringen und sich bei der Weiterentwicklung internationaler Vereinbarungen engagieren – bei der VN-Rahmenkonvention zum Klimawandel, aber auch in einem neuen »Global Energy Forum«, bestehend aus den G-8-Staaten sowie Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika.

Das Forum soll den Prozess in den VN, in dem es um die Erarbeitung eines Post-Kyoto-Protokolls für die Zeit nach 2012 geht, vorübergehend ergänzen. In diesem Forum, in dem die größten Verursacherstaaten zusammenkämen, könnte – so die Erwartung – stärkerer Druck auf China und Indien ausgeübt werden, Verpflichtungen zum Abbau ihres Treibhausgasausstoßes einzugehen. Die Einbeziehung dieser Staaten in bindende Verpflichtungen ist eine der zentralen amerikanischen Forderungen. Bleibt sie unerfüllt, wird sich auch eine Obama-Administration wohl nicht auf bindende internationale Verpflichtungen in einem neuen Klimaschutzabkommen einlassen. Zunächst wird die neue Administration ohnehin abwarten müssen, was der Kongress an Vorgaben für die Reduzierung von Emissionen setzt. Die USA werden in jedem Fall hinter dem europäischen Ziel zurückbleiben, die Emissionen bis zum Jahr 2020 auf ein Niveau von 20% unterhalb des Standes von 1990 zu senken. Bevölkerung und Emissionen sind in den USA so stark gewachsen, dass schon die Vorgabe, die Emissionen bis 2020 auf den Stand von 1990 zu senken, beträchtliche Kosten nach sich ziehen würde. Ein entsprechendes Gesetz, von Obama unterstützt, scheiterte im Juni 2008 im Senat.

Visionäre Führung: Eine Welt ohne Nuklearwaffen?

Ein wichtiges Element in dem politischen Bemühen um eine Erneuerung der internationalen Führungsrolle ist die Übernahme einer glaubwürdigen Rolle in der nuklearen Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik. Die Reduzierung der Gefahr eines Atomwaffeneinsatzes liegt im allgemeinen Interesse und nicht allein in dem der amerikanischen Sicherheitspolitik. Barack Obama hat sich die Idee – man kann sagen: die konkrete Utopie – einer vollständigen nuklearen Abrüstung zu eigen gemacht, die Idee einer atomwaffenfreien Welt: »Hier ist, was ich als Präsident sagen werde: Amerika strebt nach einer Welt, in der es keine Atomwaffen gibt.« Das ist im Kern die nie richtig ernst genommene Perspektive des Nichtverbreitungsvertrages, das war die vielbelächelte Vision von Ronald Reagan und Michail Gorbatschow. Neue Dynamik und Seriosität erhielt diese Vision zu Beginn des Jahres 2007, als eine Gruppe prominenter Außen- und Sicherheitspolitiker aus beiden amerikanischen Parteien, darunter Henry Kissinger und George Shultz, sich öffentlichkeitswirksam für sie stark machte. Die USA – so die Forderung – sollten die Führung übernehmen, um international einen Konsens über das anzustrebende Ziel einer atomwaffenfreien Welt zu schaffen. Und sie sollten mit einer ambitionierten Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik der wachsenden Bedrohung durch Nuklearwaffen im Besitz einer größeren Zahl von Staaten und möglicherweise in den Händen von Terroristen gegensteuern. Die zugrundeliegende Logik dieser Idee, dass sich das Nichtverbreitungsregime nur bewahren lasse, wenn sich die USA und andere Atomwaffenstaaten ernsthaft zur Abrüstung bereit zeigten, traf schnell auf Kritik bei anderen Sicherheitspolitikern. Veränderungen in der amerikanischen Nuklearstrategie würden – so das Argument – Staaten wie Nordkorea, Iran, Indien oder Pakistan nicht zur Aufgabe ihrer Atomwaffenprogramme veranlassen. Solange die Möglichkeit der Existenz von

Nuklearwaffen bestehe – und das Wissen darum lasse sich nicht aus der Welt schaffen –, bedürften die USA Atomwaffen zur Abschreckung.

Nun hat Barack Obama nicht die einseitige nukleare Abrüstung zum Ziel. Solange es Atomwaffen gibt, bedürfen aus seiner Sicht die USA einer starken nuklearen Abschreckung. Ihm geht es darum, die aus dem Nichtverbreitungsvertrag resultierende Abrüstungsverpflichtung ernst zu nehmen. Zusammen mit Russland soll auf eine »dramatische« Reduzierung der nuklearen Arsenale hingearbeitet werden, der Mittelstreckenvertrag sei global auszuweiten, ein globales Verbot der Produktion waffenfähigen spaltbaren Materials wird angestrebt. Die USA sollen mit diesen Initiativen und der Bereitschaft, sich selbst Regeln zu unterwerfen, die Voraussetzungen dafür verbessern, wirksam Druck auf andere Staaten auszuüben.

Barack Obama hat seiner Präsidentschaft damit ein ehrgeiziges Ziel gesetzt, doch mit welcher Strategie kann es erreicht werden? Zentrale Vorbedingung für jede glaubwürdige diplomatische Initiative wäre sicherlich eine drastische Veränderung der amerikanischen Nuklearpolitik, die seit Ende des Kalten Krieges nahezu gleich geblieben ist. Gewiss hat sich die Zahl der Waffen verringert und ihre Mischung modifiziert. Doch die Überprüfungen der Nuklearpolitik unter Präsident Clinton und dann unter Präsident George W. Bush haben keineswegs dazu geführt, dass die Nuklearwaffen in der amerikanischen Sicherheitspolitik an Bedeutung verloren. Eine große Zahl an Atomwaffen blieb aus Sicht des Pentagon als Vorsichtsmaßnahme gegenüber Russland und China notwendig. Unter Präsident Clinton erhielten Atomwaffen sogar noch eine zusätzliche Funktion, als sie in den Dienst der Abschreckung eines Angriffs durch biologische und chemische Waffen gestellt wurden. Unter Präsident Bush kam die Entwicklung neuer Atomsprenköpfe hinzu, mit denen tief verborgene Ziele ausgeschaltet werden können.

Folgt man den Überlegungen von Ivo Daalder, der in Obamas außenpolitischem Beraterstab die Arbeitsgruppe zur Nonproliferationspolitik leitet, dann wäre der erste notwendige Schritt eine klare Ankündigung des neuen Präsidenten, dass amerikanische Nuklearwaffen fortan nur dazu dienen sollen, andere von einem Einsatz ihrer Nuklearwaffen abzuschrecken. Eine solche Festlegung würde eine drastische Verringerung der Zahl atomarer Gefechtsköpfe erlauben: von etwa 7000 auf etwa 1000, die vor allem seegestützt und somit nahezu unverwundbar wären. Dieser einseitige Schritt soll Glaubwürdigkeit in der Nichtverbreitungs politik schaffen, um auf ein weit strikteres und umfassendes nukleares Kontrollregime hinarbeiten zu können. Funktion eines solchen Regimes wäre es, alles spaltbare Material jeglicher Art zu überwachen. Diesem universalen Regime müssten sich die USA als Vorbild selbst unterwerfen.

Wie aber soll ein solches universales Regime aufgebaut werden? Obama-Berater Daalder hält die beiden klassischen Wege – entweder die Aushandlung eines internationalen Vertrages oder eine amerikanisch-russische Abrüstung, die dann eine Sogwirkung auf die anderen Nuklearmächte ausüben könnte – für nicht geeignet. Er plädiert vielmehr dafür, eine immer größere Zahl von Staaten für die Perspektive einer Null-Lösung zu gewinnen. Russland wird – so die Erwartung – ein großes Problem darstellen, zumal es in den letzten Jahren die Rolle von Atomwaffen in seiner Sicherheitspolitik wieder stärker akzentuiert hat.

Die Frage bleibt: Wird Barack Obama die Energie, den Mut und die Ausdauer haben, die Wahlkampfvision gegen absehbare Widerstände im amerikanischen Sicherheitsestablishment und im Kongress strategisch in die Tat umzusetzen und die amerikanische Sicherheitsbürokratie auf ein langfristiges, geradezu utopisches Ziel zu orientieren?

Folgen für die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen

Nimmt man die Programmatik im Wahlkampf als Anhaltspunkt, dann wird die Außenpolitik unter Barack Obama von der Annahme geleitet sein, dass die USA trotz eines Machzuwachses anderer Staaten *die* Führungsmacht bleiben müssen und können. Aus der Sicht, die dieser Annahme zugrunde liegt, ist es jedoch notwendig, die Wahrnehmung der USA als »arroganter« Macht zu verändern und mit beispielhaftem Verhalten das Potential »weicher Macht« zu nutzen. Die Institutionen globalen Regierens sollen gestärkt und genutzt werden, um aufstrebende Mächte zu integrieren. Eine veränderte, eine positive Wahrnehmung der USA, so die Erwartung, wird es leichter machen, internationale Unterstützung für die amerikanischen Ziele zu mobilisieren.

Die Ziele und die Strategien, die bevorzugt werden, um sie zu erreichen, sind in einigen Politikfeldern momentan unsicher und durchlaufen eine Phase des Umbruchs. In der Regel beginnt jede Administration mit der Überprüfung strategischer Ansätze, zumindest in innenpolitisch strittigen und in außenpolitisch wenig erfolgreichen Feldern.

Russlandpolitik. Gegenüber Russland kann Präsident Obama an eine Politik selektiver Kooperation vor allem bei der Nichtverbreitung und der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus anknüpfen, nicht jedoch an eine Strategie, die klare Prioritäten setzt. Zwar hat Barack Obama eine »umfassende Strategie« gegenüber Russland angekündigt. Doch wie diese aussehen soll, ist keineswegs klar. Betont wird, dass Russland nicht die Sowjetunion sei und es keine Rückkehr zum Kalten Krieg gebe. Die Russlandpolitik soll in eine umfassende regionale Politik eingebettet werden, bei der es auch um die Unterstützung demokratischer Partner und das Festhalten am Prinzip der Souveränität gehen soll. Angekündigt wird ein direktes Engagement mit der russischen Regierung in Bereichen gemeinsamen Interesses. Allen Staaten der

Region, die sich als verantwortliche Mitglieder der internationalen Gemeinschaft erweisen, wird eine volle Integration in das internationale System in Aussicht gestellt, Russland ausdrücklich eingeschlossen. Das alles summiert sich zu keiner Strategie, am ehesten zu einer Mischung aus »selektiver Zusammenarbeit« und – auch wenn das nicht so genannt wird – Elementen »selektiver Eindämmung«. Barack Obama hat betont, dass die transatlantische Allianz gestärkt werden solle, um Russland mit »einer einigen Stimme« gegenüberzutreten. Gerade weil die Russlandpolitik in der Schwebe ist und die Notwendigkeit eines koordinierten transatlantischen Ansatzes in den USA gesehen wird, käme es darauf an, von deutscher Seite Eckpfeiler einer gemeinsamen Strategie in die Diskussion einzubringen und offensiv für den eigenen Ansatz zu werben, der in der amerikanischen Diskussion meist als Ausfluss der Energieabhängigkeit abgetan wird.

Afghanistanpolitik. Der Prozess der Überprüfung der Afghanistanpolitik ist in den USA bereits im Gange. Sie findet statt vor dem Hintergrund pessimistischer Geheimdiensteinschätzungen, die eine »Abwärtsspirale« in Afghanistan ausmachen, und einer beträchtlichen Frustration innerhalb des US-Militärs über die mangelnde strategische Führung durch das Weiße Haus und über die Kluft zwischen der volltönenden Rede von der Schaffung einer Demokratie in Afghanistan und den ernüchternden Realitäten vor Ort. Der bisherige Ansatz hat mehrere Komponenten: eine größere Zahl ausländischer Truppen, beschleunigte Ausbildung und Aufstockung des afghanischen Militärs und der Polizei, mehr Geld für Wiederaufbau und Entwicklung, energischere Bekämpfung des Drogenhandels als Finanzquelle der Taliban, mehr Druck auf Pakistan, damit es in den Grenzgebieten gegen die Taliban entschiedener militärisch vorgeht, und vermehrte direkte amerikanische Angriffe gegen Ziele auf pakistanischem Territorium.

Das alles ergibt noch keine erfolgversprechende Strategie, die sich längere

© 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

Zeit aufrechterhalten ließe. General Petraeus, der neue Befehlshaber des U.S. Central Command, drängt auf die Einbeziehung von Teilen der Taliban in den politischen (Versöhnungs-)Prozess und auf regionale diplomatische und wirtschaftliche Initiativen mit Blick auf die Nachbarstaaten, die eine wichtige Rolle im Afghanistankonflikt spielen. Die Option, Gespräche zwischen Segmenten der Taliban und der afghanischen Regierung unter amerikanischer Beteiligung zu führen, trifft offenbar auf die Zustimmung Barack Obamas. In den USA wird mittlerweile erkannt, dass ein Ansatz notwendig ist, der den Krieg in Afghanistan in seiner regionalen Dimension versteht und die beteiligten und interessierten externen Akteure, die angrenzenden Staaten, in eine diplomatische Strategie einbindet. Aus dieser Erkenntnis heraus wurde jüngst in der amerikanischen Diskussion die Gründung einer Kontaktgruppe vorgeschlagen, bestehend aus den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates, vielleicht auch Vertretern der Nato und anderer Staaten. Auch hier eröffnen sich für die europäische Seite möglicherweise Ansatzpunkte, eigene Vorstellungen in der Diskussion geltend zu machen und der Verengung der transatlantischen Afghanistanpolitik auf die Frage der militärischen Lastenteilung entgegenzuwirken.

Iranpolitik. Auch in der Iranpolitik ist manches in der Schwebe. Barack Obama hat einen diplomatischen Neuansatz angekündigt: die Bereitschaft zu hochrangigen Verhandlungen (nach sorgfältiger Vorbereitung und zunächst nicht auf präsidentieller Ebene) ohne Vorbedingungen – das heißt unter Aufgabe der bislang als unverzichtbar geltenden Bedingung, Iran müsse zunächst die Entwicklung der Urananreicherung aussetzen. Barack Obama will zwar verhandeln, aber am Ende soll ein Ergebnis stehen, das die Anreicherung von Uran auf iranischem Territorium ausschließt.

Europa steht vor der Frage, ob es den Neuansatz mit der erklärten Bereitschaft

unterstützt, im Falle weiterer iranischer Intransigenz die eigenen Sanktionen gegen Iran zu verschärfen. Wie ein Neuansatz gegenüber Iran eingeleitet werden könnte, dazu gibt es in den USA eine Reihe von Überlegungen: Zum einen könnte zunächst in den europäisch-iranischen Gesprächen die Agenda über die Atomfrage hinaus erweitert werden, bis sich die USA später in die Gespräche einschalten; zum anderen könnten die USA direkte »backchannel«-Verhandlungen aufnehmen.

Folgerungen

Barack Obama hat im Wahlkampf betont, dass er für das Jahr 2009 ein »Fenster der Gelegenheit« sieht, die internationale Führungsrolle der USA zu erneuern. Eine symbolkräftige frühe Initiative dürfte die versprochene Schließung von Guantánamo sein. Entsprechende Pläne und Optionen lagen bereits Präsident Bush vor. Doch dieser entschied, die Lösung der mit der Schließung verbundenen Probleme seinem Nachfolger zu überlassen (zu diesen Problemen zählt etwa, dass eventuell auf Strafverfolgung gegen manche Inhaftierte verzichtet und einige von ihnen entlassen werden müssten, obwohl sie ein Sicherheitsrisiko darstellen).

Barack Obamas eher bedächtiger, Argumente prüfender und Optionen abwägender Führungsstil lässt vermuten, dass er wichtige außenpolitische Weichen erst nach Einsetzung des neuen Führungspersonals, nach Etablierung geregelter Entscheidungsprozesse und systematischer Überprüfung der bisherigen Politik stellen wird. Gerade in jenen Feldern der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen, in denen die bisherige Politik im Umbruch oder in der Krise ist, dürften sich in den nächsten Monaten Möglichkeiten ergeben, auf die Positionsbestimmung der neuen Administration einzuwirken.