

dungsprozess in der Frühphase der neuen Administration zum Abschluss kommt.

Über *Public Diplomacy*, die in Deutschland noch ausbaufähig ist, sollte weiterhin parallel Einfluss auf die amerikanische Gesellschaft gesucht werden, um zumindest den Druck der amerikanischen Führung, der im Zuge einer gelingenden Wiederherstellung hegemonialer Beziehungen entstehen kann, nicht nur traditionell diplomatisch, sondern auch öffentlich parieren zu können.

Insbesondere die konkrete Ausgestaltung des Kampfs gegen den Terrorismus und der damit verbundenen regionalpolitischen Fragen, womit die beiden Kriege in Afghanistan und Irak fokussiert werden, die aus Ressourcengründen geradezu in ein Konkurrenzverhältnis treten,¹⁷ werden hier zu behandeln sein. Thematisch könnten darüber hinaus die Suche nach energiepolitischer Autarkie zu grundlegenden Abstimmungen im transatlantischen Verhältnis führen.

Auch wenn nicht abschließend abzusehen ist, auf welchen Gebieten und in welcher Weise die neue amerikanische Außenpolitik auf die deutsche Politik einwirken wird, so scheint sich

17 Michael Hirsh: Proxy War. The spat between John McCain and Barack Obama over Iraq reflects tensions within the military itself, in: *Newsweek*, 28.2.2008, <http://www.newsweek.com/id/116815/output/print> (Zugriff 28.2.2008).

doch deutlich abzuzeichnen, dass die amerikanische Führung eine Wiederherstellung hegemonialer Beziehungen provozieren will. Dies betrifft die Grundlagen deutscher Außenpolitik, insbesondere auch die Beziehungen zu anderen Großmächten, und kann die deutsche Regierung vor unbequeme, weil Prioritäten setzende Entscheidungen stellen, etwa wenn unter Präsident McCain russlandpolitische Fragen zu entscheiden sind oder unter einer Präsidentschaft Obamas oder Clintons Forderungen nach mehr deutschen Kampfverbänden im Süden Afghanistans erhoben werden. Diese Veränderung wird in Deutschland schon wahrgenommen. „Bislang konnten Europäer Forderungen der Bush-Regierung nach mehr Mitarbeit im Terrorkampf, in Iran, Irak oder Afghanistan auch mit Verweis auf den unbeliebten Präsidenten abschmettern. Doch ein neuer Chef im Weißen Haus würde solche Forderungen mit neuer Glaubwürdigkeit vortragen – die etwa deutsche Politiker gerade im Wahljahr kaum erfüllen könnten. Die Berater sagen: ‚Wir müssen dafür auch an eine Art Neinsag-Strategie denken‘.“¹⁸ Die Frage ist, ob eine solche Strategie erfolgreich sein kann und wenn ja, zu welchem Preis.

18 Gregor Peter Schmitz: Sprich bloß nicht vom Irak!, in: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,541836,00.html> (Zugriff 18.3.2008).

Amerikanische Außenpolitik: Mehr Kontinuität als Diskontinuität in der strategischen Grundorientierung

Peter Rudolf*

Abstract: The article argues that US foreign policy will continue to be conceived of in terms of a broad hegemonic role. The Bush administration's hegemonic strategic paradigm is too deeply rooted in ideological features of the US foreign policy tradition to simply wither away with a new administration. Current foreign policy discourse very much revolves around two versions of a hegemonic grand strategy which share a global view of US interests and a common perception of threats and are wedded to maintaining US primacy and leadership. They mainly differ in the importance attached to international legitimacy and to the role of international institutions in US foreign policy.

Keywords: Außenpolitische Grundorientierung, strategische Kontinuität, außenpolitische Ideologie, US grand strategy

Kontinuität ist in der amerikanischen Außenpolitik nach einem Wechsel im Weißen Haus eher zu erwarten als grundlegender Wandel. Oft verheißen neu ins Amt gekommene Präsidenten den Wandel; doch institutionalisierte Ideologien, bürokratische Routine und festgefügte gesellschaftliche Interessen und Koalitionen wirken dem entgegen.¹ Sicher,

in der Regel wird nach einem Machtwechsel die Außenpolitik in vielen Feldern einer kritischen Überprüfung unterzogen, oft jedoch mit dem Ergebnis, dass eine neue Administration mit einiger Verzögerung dann doch die alte Linie im Wesentlichen fortführt. Kommt es zu einem strategischen Wandel, dann kann dieser durchaus anders aussehen als im Wahlkampf versprochen. So stellte George W. Bush im Wahlkampf des Jahres 2000 eine zurückhaltende, an engen realpolitischen Interessen orientierte Außenpolitik in Aussicht – um dann in der Folge der Anschläge des 11. September 2001 eine interventionistische, von liberaler Rhetorik überschäumende Strategie einzuschla-

* Dr. phil., Forschungsgruppenleiter des Projekts „Transatlantic Foreign Policy Discourse“ an der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

1 Siehe Joe D. Hagan/Jerel A. Rosati, „Emerging Issues in Research on Foreign Policy Restructuring“, in: Jerel A. Rosati/Joe D. Hagan/Martin W. Sampson III (Hrsg.), *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, Columbia: University of South Carolina Press 1994, S. 265-279.

gen, die für manche gar einer „Revolution“ gleichzukommen schienen.²

Unter Präsident Bush wurde die Formel vom „Globalen Krieg gegen den Terror“ – und zwar in seiner staatszentrierten, gegen „Terrorstaaten“ mit Massenvernichtungswaffen gerichteten Form – zur Legitimation für die Durchsetzung eines neuen strategischen Paradigmas: einer strategischen Grundorientierung, die nicht in erster Linie auf die konsensorientierte Kooperation innerhalb multilateraler Institutionen setzt, sondern auf einseitiges Handeln und harte „erzwingende Macht“ zur Durchsetzung eigener, sehr weit verstandener Sicherheitsinteressen.³ Zentrale Prinzipien in diesem Paradigma sind:

- erstens die Bewahrung einer überlegenen Machtposition der USA, insbesondere der für andere Staaten unerreichbaren militärischen Überlegenheit als Garantie für internationale Stabilität;
- zweitens die strategische Unabhängigkeit, das heißt die Verbindung ausgeprägt unilateraler Tendenzen mit Elementen eines instrumentellen Multilateralismus, der internationale Institutionen dann als nützlich ansieht, wenn sie außenpolitischen Aktionen internationale Legitimität verleihen und die Kosten für die USA verringern helfen;
- drittens die Ausweitung des Verständnisses legitimer Selbstverteidigung im Sinne eines Rechts auf offensive „präventive Selbstverteidigung“;
- viertens die Transformation autokratischer Staaten in Richtung Freiheit und Demokratie, und zwar mit der arabischen Welt im Fokus.

Die Intervention im Irak war Kulmination und Krise des neuen außenpolitischen Paradigmas. Beschränkte außenpolitische Handlungsoptionen haben in der zweiten Amtszeit von Präsident Bush den ursprünglich geradezu revolutionären Elan gedämpft, das Zugehen auf andere Staaten erzwungen und zur Rückbesinnung auf eine geschmeidige Diplomatie beigetragen. Doch das strategische Paradigma, das sich nach dem 11. September 2001 entwickelte, wurde keineswegs durch ein neues abgelöst.⁴ Zumindest solange der internationale und gesellschaftliche Anpassungsdruck nicht drastisch wächst, wird – so die These dieses Beitrags – die amerikanische Außenpolitik ideologisch einer hegemonialen strategischen Orientierung verhaftet bleiben, innerhalb derer Auseinandersetzungen eher taktische denn strategische Qualität haben.⁵

2 Siehe Ivo H. Daalder/James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington: The Brookings Institution, 2003.

3 Zu den Begriffen siehe Michael Barnett/Raymond Duvall, „Power in International Politics“, in: *International Organization*, 59 (Januar 2005) 1, S. 39–75 (62ff).

4 Ausführlicher dazu siehe Peter Rudolf, *Imperiale Illusionen. Amerikanische Außenpolitik unter Präsident George W. Bush*, Baden-Baden: Nomos 2007 (dort finden sich ausführliche Hinweise auf Primärquellen, die im Folgenden nicht zitiert werden).

5 Der Begriff „strategische Grundorientierung“ ähnelt dem der *grand strategy*. Er vermeidet jedoch die damit allzu leicht verbundene Suggestion einer Rationalität, die strategischen Entwürfen von akademischer Seite eigen sein mag, nicht jedoch tatsächlicher Außenpolitik. Er ist zudem enger, da militärstrategische Planungen für den Fall eines Krieges nicht eingeschlossen sind. Der Begriff strategische Grundorientierung bezieht sich auf den Einsatz von Instrumenten und Ressourcen im Hinblick auf die den Kerninteressen der amerikanischen Gesellschaft förderliche Gestaltung der internationalen Umwelt. Zum Begriff der „grand strategy“ siehe Richard Rosecrance/Arthur A. Stein, „Beyond Realism: The Study of Grand Strategy“, in: dies. (Hrsg.), *The Domestic Bases of Grand Strategy*, Ithaca/London: Cornell University Press 1993, S. 3–21.

Die These wird in zwei Schritten entwickelt: Zunächst soll die strategische Grundorientierung der Bush-Administration, wie sie sich aus der Zusammenschau von deklaratorischer und operativer Politik ergibt, im Hinblick auf Kontinuitäten und Diskontinuitäten in knapper Form analysiert werden. Dann wird der Blick auf die außenpolitische Diskussion in den USA gerichtet, um zu sehen, ob sich darin eine neue strategische Orientierung andeutet. In solchen Diskursen, das ist die methodische Grundannahme, lässt sich erkennen, welches die Bandbreite außenpolitischer Optionen ist und in welchem Maße sich unter Umständen Wandel abzeichnet.⁶ Der Blick auf die außenpolitische Debatte hat das Ziel, geleitet von der Frage nach Kontinuität und Wandel den stabilen ideologischen Kontext außenpolitischen Handelns zu erkunden.⁷

1. Bushs Hegemonialismus

Keines der grundlegenden strategischen Prinzipien in der Außenpolitik von George W. Bush ist für sich genommen wirklich radikal neu in der Geschichte amerikanischer Außenpolitik. Insofern ist es übertrieben, von einer „Revolution“ zu sprechen.⁸ Neu sind jedoch ihre derart starke Akzentuierung und ihre Verbindung in einem programmatischen Entwurf, einem Hegemonialismus mit geradezu imperialen Implikationen.⁹

1.1. Die Bewahrung amerikanischer Suprematie

Mit ihrem Willen, die machtpolitische Überlegenheit der USA zu bewahren, steht die Bush-Administration in der Kontinuität amerikanischer Außenpolitik seit den vierziger Jahren des 20. Jahrhunderts. Die außenpolitische Elite nach 1945 zeigte sich aufgrund der Erfahrungen der dreißiger und vierziger Jahre auf jeden Fall gewillt, die führende Rolle im internationalen System zu übernehmen. Es ging darum, ein stabiles internationales System zu sichern, in dem das liberal-kapitalistische System der USA gedeihen konnte.¹⁰ Im Verlauf des frühen Kalten Krieges wurde Sicherheit dann mehr und mehr militärisch verstanden, und die Institutionen des sich entwickelnden „Natio-

6 Ausführlicher dazu Peter Rudolf, „New Grand Strategy? Zur Entwicklung des außenpolitischen Diskurses in den USA“, in: Monika Medick-Krakau (Hg.), *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, S. 61–95.

7 Gemeint sind damit: „the sets of beliefs and values, sometimes only poorly and partially articulated, that make international relations intelligible and decision making possible.“ Michael H. Hunt, „Ideology“, in: Michael J. Hogan/Thomas G. Paterson (Hrsg.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press 1991, S. 193–201 (194).

8 Siehe Melvyn P. Leffler, „9/11 and the Past and Future of American Foreign Policy“, in: *International Affairs*, 79 (2003) 5, S. 1045–1063; John Lewis Gaddis, *Surprise, Security, and the American Experience*, Cambridge, MA/London: Harvard University Press, 2004.

9 Zur (unterschiedlichen) Einschätzung der Bush-Strategie siehe John Ikenberry, „America's Imperial Ambition“, in: *Foreign Affairs*, 81 (September/Oktober 2002) 5, S. 44–60; Robert Jervis, „Understanding the Bush Doctrine“, in: *Political Science Quarterly*, 118 (Herbst 2003) 3, S. 365–388; Ernst-Otto Czempiel, „Die Außenpolitik der Regierung George W. Bush“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (1.11.2004) B45/04, S. 16–23; David C. Hendrickson, „Toward Universal Empire: The Dangerous Quest for Absolute Security“, in: *World Policy Journal*, 19 (Herbst 2002) 3, S. 1–10; Ken Jowitt, „Rage, Hubris, and Regime Change“, in: *Policy Review* (April/Mai 2003) 118, S. 33ff; Edward Rhodes, „The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda“, in: *Survival*, 45 (Frühjahr 2003) 1, S. 131–154.

10 Siehe Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford: Stanford University Press, 1992.

nen Sicherheitsstaates“ – das Verteidigungsministerium, der Nationale Sicherheitsrat, die Geheimdienste – gewannen eine privilegierte Position bei der Formulierung und Durchführung einer bedrohungsgeleiteten Außenpolitik.

Die ideologische Dimension des „Sicherheitsstaates“ zeigte auch nach Ende des Ost-West-Konflikts Beständigkeit – die USA verstehen sich unverändert als globale, die Stabilität des internationalen Systems sichernde Führungsmacht. Der außenpolitische Diskurs seit Ende des Ost-West-Konflikts hat das politisch-kulturell tief verwurzelte Selbstverständnis der USA als Führungsmacht bestätigt. Die weitgehende Kontinuität in der grundlegenden strategischen Orientierung, die Michael Mastanduno auf den Begriff der „grand strategy of primacy“ brachte,¹¹ wird beim Blick auf Widersprüchlichkeiten und Ungereimtheiten amerikanischer Außenpolitik allzu leicht übersehen. Kennzeichnend für die Grundorientierung ist das Bestreben, Amerikas Rolle als dem eigenen Selbstverständnis nach „wohlwollender Hegemon“ zu erhalten. Dieser hegemoniale Anspruch drückte sich unter Präsident Clinton in der Rede von der „unverzichtbaren Nation“ aus und in der Berufung auf eine internationale Führungsrolle, die sich nicht nur auf überlegene „harte“ Machtressourcen, sondern auch auf „weiche“ Macht stützt.

Unter Präsident Bush wurde die Bewahrung einer überlegenen Machtposition, insbesondere die Aufrechterhaltung der militärischen Suprematie, erklärtes sicherheitspolitisches Ziel. Unerreichbare militärische Stärke gilt als Garantie für internationale Stabilität, ja als Bedingung für eine Veränderung des internationalen Systems. Die USA müssen demzufolge über so große Machtressourcen verfügen, dass sie potenzielle Konkurrenten und regionale Rivalen von vornherein entmutigen und sie von Vormachtstreben und einer Herausforderung der von den USA bestimmten internationalen Ordnung abhalten. Allein die überlegene Macht der Vereinigten Staaten kann dieser Vorstellung nach internationale Ordnung und internationalen Frieden garantieren. Dahinter steht – in der Sprache der Politikwissenschaft – die Theorie „hegemonialer Stabilität“. Amerikanische Vorherrschaft gilt als stabilisierend, von Multipolarität wird Instabilität erwartet. Amerikanische Hegemonie ist somit nicht nur sicherheitspolitisch notwendig, sondern auch moralisch geboten.

1.2. Strategische Unabhängigkeit und instrumenteller Multilateralismus

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 diese Bereitschaft zur Zusammenarbeit in internationalen Organisationen unterschied sich die amerikanische Hegemonie in der Tat von allen sonstigen Formen hegemonialer Machtausübung. Sie reflektierte, wie der Politikwissenschaftler John Gerard Ruggie argumentiert, die politische Idee und Identität der USA als einer im Prinzip je-

dem offen stehenden Gemeinschaft.¹² Beim Multilateralismus nach 1945 handelte es sich um die kalkulierte Politik einer Führungsmacht, die aus Interesse an einer multilateralen Ordnung ihrem unilateralen Handeln Schranken setzte.¹³

Die ambivalente Haltung Washingtons gegenüber internationalen Institutionen – sie einerseits für eigene Interessen zu nutzen, ihnen aber andererseits möglichst keine Einschränkung der eigenen Handlungsfreiheit zuzugestehen – lässt sich auf drei Ursachen zurückführen: erstens das große Machtpotenzial und damit die internationale Vorrangstellung der USA, zweitens die politische Kultur des Exzeptionalismus, die den Vereinigten Staaten nach eigenem Selbstverständnis eine besondere Rolle im internationalen System zuweist, und drittens die besondere Struktur einer Demokratie mit verschränkten Gewalten; denn der Kongress hat grundsätzlich – das ist je nach politischer Konstellation unterschiedlich ausgeprägt – eine eigenständige Rolle in der Außenpolitik. Die Spannung zwischen demokratischer Kontrolle der Außenpolitik und Souveränitätseinbuße durch die Einbindung in internationale Institutionen wird in den USA sehr viel stärker empfunden als etwa in Deutschland.¹⁴

Nach dem Ende des Kalten Krieges kamen drei Entwicklungen hinzu, die die beschriebene Ambivalenz der USA gegenüber dem Multilateralismus verstärkten: erstens die Unipolarität im Kontext sich verstärkender Globalisierung, wodurch die USA einerseits von internationalen Zwängen befreit wurden, andererseits vor neuen Herausforderungen stehen, die sie im Alleingang nicht bewältigen können; zweitens eine neue globale Agenda, die vielfach als Beeinträchtigung amerikanischer Souveränität angesehen wurde – und zwar wegen der Expansivität und Eingriffstiefe internationaler Regime; und drittens schließlich in der Präsidentschaft Clintons der stärkere Anspruch des Kongresses, die Außenpolitik mitzugestalten – was dazu führte, dass zu dieser Zeit die unilateralen Tendenzen amerikanischer Außenpolitik stark auf den republikanisch dominierten Kongress zurückgingen.¹⁵ Das Etikett unilateralistisch verfehlt den traditionellen strategischen Kern amerikanischer Außenpolitik. Die USA als Unterzeichner von Hunderten von Verträgen und als Mitglied in Hunderten von multilateralen Organisationen sind in ihrer Ausrichtung jedoch „instrumentell multilateralistisch“.¹⁶

12 Siehe John Gerard Ruggie, *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*, New York: Columbia University Press, 1996, S. 20–27.

13 Robert W. Tucker, „The Future of a Contradiction“, in: *The National Interest*, (Frühjahr 1996) 43, S. 20–27 (26).

14 Siehe Stewart Patrick, „Multilateralism and Its Discontents: The Causes and Consequences of U.S. Ambivalence“, in: Stewart Patrick/Shepard Forman (Hg.), *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Boulder, CO/London: Lynne Rienner Publishers, 2002, S. 1–44 (7–10); Edward C. Luck, *Mixed Messages: American Politics and International Organization 1919–1999*, Washington: The Brookings Institution, 1999.

15 Siehe Peter Rudolf, „Amerikanische Außenpolitik im Spannungsverhältnis zwischen hegemonialen Ansprüchen und innenpolitischen Restriktionen“, in: Jens van Scherpenberg/Peter Schmidt (Hg.), *Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000, S. 217–233; David Skidmore, „Understanding the Unilateralist Turn in U.S. Foreign Policy“, in: *Foreign Policy Analysis*, 1 (Juli 2005) 2, S. 207–228.

16 Rosemary Foot/S. Neil MacFarlane/Michael Mastanduno, „Conclusion: Instrumental Multilateralism in US Foreign Policy“, in: dies. (Hg.), *US Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions*, Oxford: Oxford University Press, 2003, S. 265–272 (272).

11 Michael Mastanduno, „Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War“, in: *International Security*, 21 (Frühjahr 1997) 4, S. 49–88.

In der Konzeption und der außenpolitischen Praxis der Bush-Administration verbanden sich unilaterale Tendenzen mit Elementen eines instrumentellen Multilateralismus, der vor allem auf die Kooperation im Rahmen flexibler, zweckgebundener Ad-hoc-Koalitionen und funktionaler Gremien setzte. Strategische Unabhängigkeit als zugrunde liegende außenpolitische Maxime bedeutet die weitgehende Absage an die institutionelle Einbindung und damit Einschränkung amerikanischer Macht, die das Kennzeichen der spezifisch amerikanischen Form liberaler Hegemonie nach 1945 war. Die Logik des „American system“, jener institutionalisierten Form liberaler Hegemonie, erfordert ein gewisses Maß an Bereitschaft zu einem prinzipienorientierten Multilateralismus. Sie erfordert eine grundsätzliche Präferenz für multilaterale Mechanismen, die anderen Staaten eine Chance geben, ihre Interessen und Perspektiven einzubringen.¹⁷ Eine solche Orientierung war im außenpolitischen Ansatz von Präsident Bush kaum zu erkennen. Während die Handlungslogik liberaler Hegemonie lautet: „Multilateral, soweit möglich, unilateral, wo notwendig“, agierte die Bush-Administration unilateral, soweit sie kann, und multilateral da, wo sie muss.

1.3 Offensive präventive Selbstverteidigung

Kein Element amerikanischer Außenpolitik unter Präsident George W. Bush hat soviel Diskussionen ausgelöst wie die „Bush-Doktrin“: die Drohung, militärische Macht präventiv einzusetzen, und zwar nicht nur gegen terroristische Organisationen und Staaten, die ihnen Unterstützung gewähren, sondern ausdrücklich auch gegen „Schurkenstaaten“, die nach Massenvernichtungswaffen streben. Auf Abschreckung glaubte sich die Bush-Administration nach dem 11. September 2001 nicht mehr länger gegenüber den sogenannten „rogue states“ verlassen zu können. Das sind Staaten, die sich nach ihrer Auffassung durch folgende Merkmale auszeichnen: Unterdrückung der Bevölkerung und Vergeudung nationaler Ressourcen für den persönlichen Gewinn der Führer; keine Respektierung internationalen Rechts; Entschlossenheit, Massenvernichtungswaffen zu erwerben, um sie als Drohmittel oder offensiv im Dienste aggressiver Absichten einzusetzen; Unterstützung des Terrorismus weltweit; Ablehnung grundlegender humanitärer Werte und Hass gegen die USA und das, was sie repräsentieren.

Die Bush-Administration hat zwar weiterhin von Präemption und nicht von Präventivkrieg gesprochen. Die Bedeutung des Begriffs Präemption wurde jedoch unter Verweis auf veränderte Bedrohungen derart entgrenzt und der Begriff damit in einer Weise verwässert, dass sein ursprünglicher Sinngehalt verloren ging: nämlich die Abwehr einer unmittelbaren Bedrohung und nicht die Ausschaltung künftiger potenzieller Bedrohungen. Die Bush-Administration hat somit den Wandel des normativen Rahmens für die Rechtfertigung von Krieg forciert, wie er sich im politischen Diskurs in den USA seit geraumer Zeit abgezeichnet hatte: die Schwächung der „Präventivkriegstabus“ durch Postulierung eines „Anti-Proliferationsimperativs“, der

auch den präventiven Einsatz militärischer Macht zur Ausschaltung der Atomwaffenprogramme von „Schurkenstaaten“ einschließt.¹⁸

Zwar gab es nach 1945 Diskussionen über einen Präventivkrieg gegen die stalinistische Sowjetunion und auch gegen das maoistische China. Aber gerade in diesen Diskussionen zeigte sich, wie stark das Tabu war, einen dem amerikanischen Ethos zuwiderlaufenden Präventivkrieg zu führen. Die nordkoreanische Nuklearkrise in der ersten Hälfte der 1990er Jahre markierte in dieser Hinsicht insofern einen Scheideweg, als der Einsatz militärischer Gewalt in den USA ohne jeden Bezug zu dessen normativen Problemen und ohne Zweifel an der Legitimität eines solchen Vorgehens diskutiert wurde. Die Diskussion über den Irakkrieg zeigte zwar, dass die „Anti-Präventivkriegsnorm“ noch Beachtung findet, aber im politischen System, wie gerade die Debatten im Kongress belegen, an Bedeutung verloren hat. Solange die Sorge vor Nuklearwaffen in den Händen von „Schurkenstaaten“ in den USA derart groß bleibt, wird die „Präventivkriegsversuchung“ fortbestehen.

1.4. Die Förderung von Freiheit und Demokratie

Die meisten US-Administrationen im 20. Jahrhundert teilten die Überzeugung des liberalen Internationalismus, dass eine Welt demokratischer Staaten nicht nur den Wertvorstellungen der Vereinigten Staaten am besten entspräche, sondern zugleich auch ihrem Sicherheitsinteresse.¹⁹ Die Welle der Demokratisierung seit den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts und das Ende des Ost-West-Konflikts verliehen diesem oft von realpolitischen Erwägungen überlagerten Glaubenssatz amerikanischer Außenpolitik Auftrieb. Die wissenschaftliche Diskussion schien im Wesentlichen den Kern der liberalen Überzeugung zu bestätigen, wie er von der Clinton-Administration und dann auch von der Bush-Administration immer wieder artikuliert wurde: dass nämlich liberale Demokratien untereinander keine Kriege führen.

Die Demokratieförderung blieb unter Clinton ein je nach Region, Interessenlage und Zeitpunkt unterschiedlich ausgeprägtes Element der amerikanischen Außenpolitik.²⁰ Demokratie und Menschenrechte spielten in der amerikanischen Nahostpolitik auch nach der Befreiung von tatsächlichen oder vermeintlichen Zwängen des globalen Ost-West-Konflikts eine geringe Rolle, vor allem wegen der Befürchtung, islamistische Kräfte könnten an die Macht gelangen. Dass die USA in der Frage der Demokratisierung die traditionelle Linie nicht fortsetzen konnten, war in der außenpolitischen Debatte nach dem 11. September 2001 lauter zu vernehmen denn je. Die innere Struktur insbesondere Saudi-Arabiens und Ägyptens wurde als Nährboden

18 Hierzu und im Folgenden siehe Scott A. Silverstone, *Preventive War and American Democracy*, New York/London: Routledge 2007 (dort finden sich auch die Begriffe „preventive war taboo“, „anti-proliferation imperative“ und „preventive war temptation“).

19 Siehe Tony Smith, *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton: Princeton University Press, 1994.

20 Siehe Michael Cox, „Wilsonianism Resurgent? The Clinton Administration and the Promotion of Democracy“, in: Michael Cox/G. John Ikenberry/Takashi Inoguchi (Hg.), *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2000, S. 218-239.

17 Grundsätzlich dazu siehe G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2001.

für den islamistischen Extremismus verantwortlich gemacht. Langfristig – so die Erwartung – werde die Entwicklung demokratischer Systeme das Reservoir für die Rekrutierung von Terroristen austrocknen helfen.

Die Politik der Bush-Administration nahm diese Argumentationsfigur bald auf. Der Plan, den politischen Wandel in den Staaten des Nahen und Mittleren Ostens zu forcieren, gründet sich auf die Diagnose, dass politisch und ökonomisch stagnierende Staaten, deren Bevölkerung weder politische Einflusschancen noch wirtschaftliche Perspektiven sieht, zur Brutstätte von Extremismus werden. Der postulierte Kausalzusammenhang, der der Demokratisierungsagenda zugrunde zu liegen scheint, besagt also, dass autoritäre, wirtschaftlich stagnierende arabische Staaten ein Nährboden für radikal-islamistische Gruppen sind, die sich dann gegen die USA als Repräsentanten der von ihnen abgelehnten Werte richten. Eine solche Interpretation dürfte zwar den vielfältigen Ursachen für das Entstehen derartiger Gruppen nicht gerecht werden,²¹ doch wehrt sie von vornherein eine andere mögliche Erklärung ab: dass nämlich die Abneigung gegenüber den USA etwas mit der amerikanischen Außenpolitik in der Region zu tun haben könnte.²²

Als Folge des 11. September 2001 lassen sich in der amerikanischen Außenpolitik somit zwei widersprüchliche Bestrebungen erkennen: Auf der einen Seite unterstützt die Bush-Administration jene autoritären Regime im Nahen Osten und in Asien, die mit den USA im Kampf gegen den „Terrorismus“ zusammenarbeiten. Auf der anderen Seite erklärte sie die Förderung der Demokratie in der arabischen Welt zu einer neuen Leitlinie.²³

Die USA wurden in der Zeit von Präsident Bush zu einem „revisionistischen Hegemon“, der nicht länger am Status quo festhielt, sondern sich der Transformation nichtdemokratischer Staaten verschrieb und der Doktrin präventiver Kriege.²⁴ Dieser revisionistische Impuls ist zwar in der Praxis schwächer geworden, wird aber, weil in der politischen Kultur der USA verwurzelt, nicht mit Präsident Bush verschwinden. Dass die Sicherheit der USA am besten in einer Welt demokratischer Staaten garantiert sei, ist eine Grundüberzeugung des amerikanischen Liberalismus. Eine solche Ideologie tendiert dazu, autoritäre Staaten als Bedrohung anzunehmen und die Verbreitung der Freiheit auch mit nicht-liberalen Mitteln zu fördern.²⁵

2. Die außenpolitische Debatte und ihre Grenzen

Ernüchtert durch die Konsequenzen und Kosten der Außenpolitik unter George W. Bush ist in den USA eine neue außenpoli-

tische Selbstverständnisdebatte in Gang gekommen. Vertreter einer zurückhaltenderen, weniger ambitionierten „grand strategy“, die auf einer realistischen Sicht internationaler Politik beruht, haben versucht, den Krieg im Irak und seine Folgen für ein Überdenken der bisherigen Strategie in der Region des Persischen Golfes, aber auch darüber hinaus zu nutzen.²⁶ Aus dieser Sicht sollen die USA vor allem darauf setzen, dass regionale Akteure das Machtgleichgewicht in den strategischen Kernregionen – und das sind der Persische Golf, Europa und der industrialisierte Teil Asiens – sicherstellen; die USA sollten nur dann intervenieren, wenn das regionale Machtgleichgewicht bedroht ist und nicht von den Mächten in der Region bewahrt werden kann. Militärische Macht würde selektiver eingesetzt, Kosten und Lasten für die Aufrechterhaltung internationaler Stabilität würden stärker auf andere Staaten übertragen. Die USA sollten nicht versuchen, Demokratie zu exportieren, sondern sich als Fürsprecher für die Herrschaft des Rechts und für Freiheitsrechte verstehen. Eine solche Strategie setzt aus der Sicht ihrer Befürworter klare Prioritäten, reduziert die Gefahr einer „Überdehnung“ durch Engagement und Intervention in Konflikten und verringert das Risiko, dass amerikanische Macht Gegenreaktionen hervorruft.²⁷

Vertreter dieser Sicht haben die amerikanische Außenpolitik schon seit langem begleitet; sie fanden keine Resonanz nach dem Ende des Kalten Krieges, und sie finden auch gegenwärtig wenig Gehör. Sie sind mit ihren Vorstellungen am Rande der Debatte angesiedelt; in den Meinungsspalten der großen Elitenzeitungen und Politikjournale, aber auch im Kongress und im Wahlkampf finden die Diskussionen im Wesentlichen innerhalb des breiten hegemonialen Paradigmas statt. Nach wie vor konkurrieren in erster Linie zwei Varianten hegemonialer Außenpolitik miteinander.²⁸ Das ist zum einen die unilaterale, unter Präsident Bush nach dem 11. September 2001 imperial zugespitzte und um das Element der Demokratieförderung bereicherte Version; zum anderen ist dies die eher liberal-multilaterale.²⁹ Beiden Ansätzen geht es in der gegenwärtigen Gestalt um die Bewahrung der amerikanischen Vormachtstellung; ihnen ist eine starke Prädisposition zum Einsatz militärischer Macht für eine Reihe von Zielen zu eigen. Beide Ansätze eint eine auf illiberale Regime und *failed states* sowie den islamistischen Extremismus orientierte Bedrohungswahrnehmung. Beide Ansätze teilen eine globalistische Sicht amerikanischer Interessen und sehen es für notwendig an, dass die USA in allen strategisch wichtigen Regionen – und das heißt nahezu weltweit – sicherheitspolitisch engagiert und involviert sind. Sie unterscheiden sich jedoch in der Bedeutung, die sie inter-

26 Vertreter einer solchen Richtung unterscheiden sich in dem Grad einer unilateralen Ausrichtung und der Rolle, die sie internationalen Organisationen zuweisen. Locker organisiert sind Verfechter einer „realistischen“ Außenpolitik in der „Coalition for a Realistic Foreign Policy“; siehe <http://www.realisticforeignpolicy.org>.

27 Siehe etwa Barry R. Posen, „The Case for Restraint“, in: *American Interest*, 3 (2007) 2; Stephen Walt, *In the National Interest: A New Grand Strategy for American Foreign Policy*, in: *Boston Review*, Februar/März 2005; Eugene Gholtz/Daryl G. Press/Benjamin Valentino, *Time to Offshore Our Troops*, in: *The New York Times*, 12.12.2006.

28 Siehe Peter Rudolf, „Weltmacht USA: Sicherheitspolitische Konzeptionen und Kontroversen“, in: Mir A. Ferdowsi (Hg.), *Internationale Politik im 21. Jahrhundert*, München: Wilhelm Fink Verlag, 2002, S. 147–162.

29 Zu diesen Begriffen und den Charakteristika beider Richtungen siehe Barry R. Posen, „Stability and Change in U.S. Grand Strategy“, in: *Orbis*, 51 (Fall 2007) 4, S. 561–567.

21 Siehe Maria Ottaway/Thomas Carothers, „Think Again: Middle East Democracy“, in: *Foreign Policy*, (November/Dezember 2004) 145, S. 22–28.
22 Siehe Amy Hawthorne, *Political Reform in the Arab World: A New Ferment?*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, Oktober 2004 (Carnegie Papers Nr. 52), S. 5.
23 Siehe Thomas Carothers, „Promoting Democracy and Fighting Terror“, in: *Foreign Affairs*, 82 (Januar–Februar 2003) 1, S. 84–97.
24 Robert Jervis, „The Remaking of the Unipolar World“, in: *The Washington Quarterly*, 29 (Sommer 2006) 3, S. 7–19.
25 Siehe Michael C. Desch, „America’s Liberal Illiberalism: The Ideological Origins of Overreaction in U.S. Foreign Policy“, in: *International Security*, 32 (Winter 2007/08) 3, S. 7–43.

nationaler Legitimität und damit auch der Rolle multilateraler Institutionen beimesen.

Der breite Konsens über den Kern der außenpolitischen Orientierung – eine globale Sicht der amerikanischen Interessen, die Perzeption einer Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus, die Notwendigkeit amerikanischer Führung in der internationalen Politik und die Bewahrung militärischer Vorherrschaft – zeigt sich auch in der Politik des Kongresses. Die Initiativen des seit 2007 mehrheitlich demokratischen Kongresses blieben in diesem strategischen Rahmen.³⁰

Dieser Grundkonsens spiegelt sich auch im Wahlkampf wider. Sicher: Von der außenpolitischen Wahlkampfretorik lässt sich nicht direkt auf die tatsächliche Politik schließen, die ein neuer Amtsinhaber später verfolgt. Sie reflektiert jedoch den ideologischen Rahmen, in dem er oder sie und die Beraterstäbe agieren.³¹ Die Wiederbelebung der amerikanischen Führungsrolle, gestützt auf die Zusammenarbeit mit Verbündeten und auf Respekt für die USA (und nicht Furcht vor den USA), ist Thema von Hillary Clinton; auch Barack Obama spricht viel von der amerikanischen Führungsrolle, von „visionärer Führung“, von Führung in Taten und durch Beispiel.³² Gelegentlich wird die Auffassung vertreten, Hillary Clinton werde eher zu einer übersteigerten Wahrnehmung von Bedrohungen neigen als Barack Obama.³³ Mit seiner Bedrohungswahrnehmung bleibt Barack Obama aber in den Standard Topoi des außenpolitischen Diskurses: eine Welt, die „mindestens genauso gefährlich“ sei wie in der Vergangenheit, Bedrohungen, die aus der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen resultieren, von globalen Terroristen und von „rogue states“, die mit Terroristen verbunden sind, und von aufsteigenden Mächten, die die USA und die „internationalen Grundlagen liberaler Demokratie“ herausfordern, von „schwachen Staaten“ und schließlich – das unterscheidet ihn gewiss von Bush – vom Klimawandel. An der Bush-Administration kritisiert er die staatszentrierte Wahrnehmung der Probleme und die Annahme, sie seien einer militärischen Lösung zugänglich. Den Einsatz militärischer Macht will auch er nicht auf den Schutz der amerikanischen Bevölkerung und vitaler Interessen in Situationen eines tatsächlichen oder unmittelbar bevorstehenden Angriffs beschränken; über die Selbstverteidigung hinaus sollte auch der Einsatz militärischer Gewalt im Dienste „gemeinsamer Sicherheit“ erwogen werden, die der globalen Stabilität zugrunde liege. Er nennt dabei ausdrücklich die Unterstützung von „Freunden“, die Teilnahme an Stabilisierungs- und Wiederaufbauoperationen und die Verhinderung von „massenhaften Gräueltaten“. Als Richtschnur für den Einsatz der Streitkräfte jenseits der Selbstverteidigung fordert er, dass in diesen Fällen alle Anstrengungen unternom-

men werden sollten, die Unterstützung und Teilnahme anderer Staaten zu gewinnen. Hillary Clinton klingt keineswegs militaristischer, wenn sie davor warnt, Soldaten seien nicht die Antwort auf jedes Problem.

Auch John McCain, im Laufe des letzten Jahrzehnts vom realistischen Interventionsskeptiker zum neokonservativen Interventionisten gewandelt³⁴, will die globale Führungsrolle der USA wiederherstellen, die moralische Glaubwürdigkeit der USA wiedergewinnen und beschädigte Beziehungen erneuern.³⁵ Als einziger der Kandidaten hat er sich einen ambitionierten Vorschlag zu eigen gemacht, der seit einiger Zeit von republikanischen und demokratischen Vordenkern, von Neokonservativen und Neoliberalen gemeinsam propagiert wird: die Idee der „League of Democracies“.³⁶

3. Fazit

Die außenpolitische Debatte in den USA bleibt im Wesentlichen im Rahmen eines hegemonialen Rollenverständnisses gefangen. Von einer interventionsskeptischen Außenpolitik ist in der Rhetorik des Wahlkampfs wenig zu spüren. Die Kandidaten sind der vorherrschenden Sicht verhaftet, nach dem die USA der Garant der internationalen Stabilität sind und ein Abbau der weltweiten militärischen Präsenz das internationale System destabilisieren würde. Die Tatsache, dass diese Position ausdrücklich gar nicht begründet werden muss, zeigt, wie wirkmächtig sie nach wie vor in der außenpolitischen Ideologie der USA ist.³⁷ In der gegenwärtigen Debatte über das außenpolitische Selbstverständnis der USA geht es nicht um die Preisgabe der internationalen Führungsrolle, sondern im Kern darum, wie sich eine solche Rolle dauerhaft institutionell absichern und politisch legitimieren lässt.

Zu Recht wird allgemein erwartet, dass der nächste Amtsinhaber im Weißen Haus eine pragmatischere, eher multilateral orientierte Politik betreiben wird als Präsident Bush. Doch aus amerikanischer Sicht wird Multilateralismus sehr utilitaristisch gesehen: als Mittel globalen Regierens, aber auch als Weg, Kosten auf andere Staaten zu verlagern.³⁸ Die politisch brisante Frage wird sein, ob der nächste Präsident die bestehenden multilateralen Institutionen nutzen oder sie eher zugunsten der Schaffung neuer Institutionen am Wegesrand liegen lassen wird. Wiederholt hat Senator John McCain die Idee einer neuen internationalen Organisation propagiert: eine zu schaffende „League of Democracies“. Auch wenn Senator McCain nicht ins Weiße Haus einziehen sollte, wird die Idee einer neu-

30 Ausführlich dazu Peter Rudolf, Rückkehr zur Rivalität, Kongress und Präsident in der amerikanischen Außenpolitik am Ende der Ära Bush, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2008.

31 Als Überblick über die außenpolitischen Positionen im Wahlkampf siehe Helga Haftendorn, Die Europäer werden gefordert. Präsidentenwechsel in Washington und außenpolitische Positionen, Berlin: DGAP-Analyse No. 2, Februar 2008.; Richard E. Rubenstein, Die US-amerikanischen Wahlen: Ausichten für eine neue amerikanische Außenpolitik, Washington: Friedrich-Ebert-Stiftung, Fokus Amerika Nr. 2/2008.

32 Siehe Barack Obama, „Renewing American Leadership“, in: Foreign Affairs, 86 (Juli-August 2007) 4, S. 2-16; Hillary Rodham Clinton, „Security and Opportunity for the Twenty-first Century“, in: Foreign Affairs, 86 (November/Dezember 2007) 6, S. 2-18.

33 Siehe Stephen Zunes, „Behind Obala and Clinton“, in: Foreign Policy in Focus, Februar 4, 2008.

34 Zur Entwicklung von McCain siehe John B. Judis, „Neo-McCain“, in: The New Republic, 16. Oktober 2006.

35 John McCain, „An Enduring Peace Built on Freedom“, in: Foreign Affairs, 86 (November/Dezember 2007) 6, S. 19-35.

36 Forging A World Of Liberty Under Law: U.S. National Security In The 21st Century. Final Report of the Princeton Project on National Security (G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, Co-Directors), Princeton University: The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, September 27, 2006, S. 25f.; Ivo Daalder/James Lindsay, „Democracies of the World, Unite“, in: The American Interest, 3 (Januar/Februar 2007) 3, S. 5-19; Ivo Daalder/Robert Kagan, America and the Use of Force: Sources of Legitimacy, The Stanley Foundation, June 2007.

37 Kritisch dazu William Pfaff, „Manifest Destiny: A New Direction for America“, in: The New York Review of Books, 54 (February 15, 2007) 2.

38 Siehe Daniel W. Drezner, The Future of US Foreign Policy, in: Internationale Politik und Sicherheit, 1/2008, S. 11-35 (bes. 35).

en globalen Organisation, in der Demokratien die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Herausforderungen koordinieren, die außenpolitische Debatte in den USA weiterhin beschäftigen. Denn er hat lediglich einen Vorschlag aufgenommen, der vor einiger Zeit unter der Bezeichnung „Concert of Democracies“ auch von liberalen Vordenkern in diese Debatte eingebracht wurde.³⁹

Eine solche Organisation soll die Kooperation zwischen liberalen Demokratien stärken und einen institutionellen Rahmen für die Zusammenarbeit bei der Bewältigung gemeinsamer globaler Probleme bereitstellen. Insbesondere gilt dies für „harte“ sicherheitspolitische Probleme, bei denen die Vereinten Nationen diese Rolle aufgrund der Entscheidungsverfahren im UN-Sicherheitsrat nicht oder nur unzureichend ausüben können. So unterschiedlich die Vorschläge in ihrer Reichweite auch sind, so laufen sie doch auf den Abschied von einem auf die Vereinten Nationen fokussierten globalen Multilateralismus und den Aufbau eines konkurrierenden Legitimationssystems für den Einsatz militärischer Macht hinaus. Unter Neokonservativen ist die Idee eines „Bundes der Demokratien“ in die Re-Ideologisierung internationaler Politik eingebettet. Diese ideologische Verortung des Zusammenschlusses der Demokratien

39 Hierzu siehe Peter Rudolf, Ein „Bund der Demokratien“: Amerikas neuer globaler Multilateralismus?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2008 (SWP-Aktuell 28).

spiegelt sich deutlich in der Programmatik von John McCain wider, der ein neues „organisierendes Prinzip“ der amerikanischen Außenpolitik im Sinn hat, das über das Paradigma des „Kriegs gegen den Terror“ hinausgeht. Die Auseinandersetzung mit „internationalen Terroristen“ wird in einen breiteren, älteren ideologischen Konflikt eingereiht: in den weltweiten Kampf zwischen „Freiheit und Despotismus“. In diesen Horizont wird 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.

In dieses neue organisierende Prinzip fügt sich auch der „weltweite Bund der Demokratien“ ein. Er würde den „Kern einer auf Freiheit gegründeten internationalen Friedensordnung“ bilden, erklärtermaßen nicht als Ersatz, aber als Ergänzung der Vereinten Nationen. Das Projekt eines „Bundes der Demokratien“ offeriert Senator McCain den amerikanischen Verbündeten als neuen „grand bargain“: als amerikanische Bereitschaft, ihre Positionen zu beachten und zu respektieren, im Austausch gegen deren Bereitschaft, bei der gemeinsamen Verteidigung von Freiheit, Demokratie und wirtschaftlicher Wohlfahrt mitzuwirken – auch mit militärischen Mitteln.

Die transatlantischen Beziehungen nach der Ära Bush

Karsten D. Voigt*

Abstract: Whenever a new US President takes power, there are hopes for a fresh start in American foreign and security policy. The administration due to take office in 2009 will be no exception. The election of a new President and a new Congress could be an opportunity for closer transatlantic cooperation on major issues. However, hopes for cooperation without disagreements are unrealistic. The US will not give up the option of acting unilaterally when important US interests are at stake, and Europe still lacks the will and the capability to assume a much greater share of the burden of maintaining international security and stability. Yet the new US administration can be expected to become more pragmatic and restrained in rhetoric and style in order to secure the Europeans' support for US policy in the Middle East, Iran, Afghanistan and other trouble spots. Washington may even be willing to truly consult its allies before acting. The new administration will engage more in non-traditional foreign policy topics, such as climate change and energy security, which could bring US policies more in line with European priorities. In its own interest, the EU should respond positively to American overtures, because it only stands a chance of becoming a strong and relevant international actor in partnership with the United States.

Key Words: US presidential election, transatlantic relations, security policy, climate protection, Transatlantic Economic Council, globalization

US-Präsidentenschaftswahl, transatlantische Beziehungen, Sicherheitspolitik, Klimaschutz, transatlantischer Wirtschaftsrat, Globalisierung.

1. Die Präsidentschaftswahl 2008: Neuanfang in den transatlantischen Beziehungen?

Wenn der 44. Präsident der Vereinigten Staaten im Januar 2009 sein Amt antritt, begleiten ihn nicht nur im eigenen Land, sondern auch bei den Verbündeten zahlreiche Hoffnungen auf einen Neuanfang. Ein neuer Mann oder eine neue Frau an der Spitze des mächtigsten

Landes der Welt ist für die Menschen auf allen Kontinenten relevant, ob sie nun in Chicago, Leipzig oder einem iranischen Dorf wohnen. In einer Erhebung von Harris Interactive vom November 2007¹ sagten beispielsweise 37 Prozent der befragten

* Karsten D. Voigt ist seit 1999 Koordinator für die deutsch-amerikanische Zusammenarbeit im Auswärtigen Amt, Berlin. Dieser Artikel gibt seine persönliche Meinung wieder.

¹ Harris Interactive: The Talk of Paris. A Harris Interactive Survey of The Talk of Paris, France 24 and the International Herald Tribune. Dezember 2007, S. 8.