

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Peter Rudolf*

# **George W. Bushs außenpolitische Strategie**

S 25  
September 2005  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2005

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Schlußfolgerungen</b>
7	<b>Präsident Bush und der »Globale Krieg gegen den Terror«</b>
7	Der »Krieg gegen den Terror« als Deutungsrahmen
10	Innenpolitische Funktionen
13	<b>Die außenpolitische Grundorientierung</b>
15	Die Bewahrung amerikanischer Suprematie
18	Strategische Unabhängigkeit und instrumenteller Multilateralismus
21	Offensive präventive Selbstverteidigung
26	Die Förderung von Freiheit und Demokratie
32	<b>Was bleibt, was folgt daraus?</b>
32	Kontinuitäten und Konstanten
34	Folgerungen
36	<b>Abkürzungen</b>



### George W. Bushs außenpolitische Strategie

Viel ist nach der Wiederwahl von Präsident George W. Bush über die weitere Entwicklung amerikanischer Außenpolitik spekuliert worden. Manche Kommentatoren sehen die »Bush-Revolution« als endgültig beendet an und glauben, daß der Präsident dauerhaft auf eine moderate, pragmatische Politik einschwenken werde; andere bestreiten zwar nicht die Veränderungen im Stil der amerikanischen Außenpolitik, erwarten in der Substanz jedoch Kontinuität. Doch wie sieht die außenpolitische Strategie, die im Laufe der letzten Jahre Gestalt gewonnen hat, jenseits oft klischeehafter, sei es apologetischer, sei es polemischer Darstellungen eigentlich aus, wenn man die deklaratorische und die operative Politik in den Blick nimmt? Wie und wie sehr hat der 11. September 2001 die Außenpolitik der Bush-Administration geprägt? In welchem Maße läßt sich überhaupt von einem strategischen Wandel, ja von einer »Bush-Revolution« in der amerikanischen Außenpolitik sprechen? Wie beständig ist der Wandel der strategischen Orientierung? Und was heißt dies alles für den Umgang mit den USA?

In der vorliegenden Studie geht also es darum, die bleibenden, zentralen Elemente der weltpolitischen Grundorientierung der Bush-Administration, das heißt ihrer »grand strategy«, herauszuarbeiten und die damit verbundenen Probleme zu beleuchten – und dies vor dem Hintergrund der innenpolitischen Konstellation in den USA. Die wichtigsten Ergebnisse und Schlußfolgerungen der Untersuchung lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- ▶ Die traumatische Erfahrung der Verwundbarkeit durch asymmetrische Angriffe am 11. September 2001 veränderte den Kontext außenpolitischer Entscheidungen: Sie führte zum erneuten Primat einer an »worst case«-Annahmen ausgerichteten Sicherheitspolitik – und damit verbunden zu einer klaren außenpolitischen Dominanz des Präsidenten und einer selbstbeschränkten, ja zeitweilig bis zur institutionellen Selbstaufgabe gehenden Rücknahme der Rolle des Kongresses in der Außenpolitik. Mit der erfolgreich durchgesetzten Deutung der Folgen des 11. September im Sinne des »Globalen Krieges gegen den Terror« schuf die Administration einen unbefristeten Ausnahmezustand, der die institutionelle Stellung des Präsidenten stärkte.

- ▶ Der »Globale Krieg gegen den Terror« – und zwar in seiner staatszentrierten, das heißt gegen »Terrorstaaten« mit Massenvernichtungswaffen gerichteten Form – wurde zur Legitimation für die Durchsetzung eines neuen strategischen Paradigmas. Dieses beruht auf vier Prinzipien: Bewahrung einer überlegenen Machtposition der USA, strategische Unabhängigkeit, offensive präventive Selbstverteidigung und schließlich Förderung von Freiheit und Demokratie. Keines dieser Prinzipien ist allerdings für sich genommen wirklich neu in der Geschichte der amerikanischen Außenpolitik. Insofern ist es übertrieben, von einer »Bush-Revolution« zu sprechen.
- ▶ Die unerreichbare militärische Stärke der USA gilt der Bush-Administration als Garantie für internationale Stabilität, ja als Voraussetzung für eine Veränderung des internationalen Systems. Innenpolitisch ermöglichte der »Krieg gegen den Terror« jene massive Stärkung amerikanischer Militärmacht, die die Vertreter eines neuen Hegemonialismus immer wieder gefordert hatten. Die Aufrechterhaltung militärischer Überlegenheit ist in die optimistische Sicht eingebettet, daß auf diese Weise traditionelle Großmachtrivalitäten vermieden werden können.
- ▶ In Konzeption und Praxis der Außenpolitik der Bush-Administration verbindet sich ein ausgeprägter Unilateralismus mit Elementen eines instrumentellen Multilateralismus. Die dezidierte Betonung strategischer Unabhängigkeit als außenpolitischer Maxime bedeutet eine weitgehende Absage an die institutionelle Einbindung und damit Begrenzung amerikanischer Macht, die das Kennzeichen der spezifisch amerikanischen Form liberaler Hegemonie nach 1945 waren. Institutionen und Verträge, die auch nur im entferntesten eine Beschränkung der Souveränität mit sich bringen könnten, stoßen in Washington auf Ablehnung.
- ▶ Mit der »Bush-Doktrin« weiteten die USA ihr Verständnis legitimer Selbstverteidigung aus: Sie beanspruchen das Recht auf »präventive« Selbstverteidigung. Damit wird ein Anspruch formalisiert, der in eher impliziter Form schon früher geltend gemacht wurde, insbesondere auch bei der Rechtfertigung militärischer Reaktionen auf Terroranschläge. Politisch war der Irakkrieg eine Konsequenz dieser Bush-Doktrin; völkerrechtlich wurde er jedoch nicht primär damit legitimiert. Militärisch bleiben präventive Optionen im sicherheitspolitischen Arsenal; politisch bleiben die Bedingungen und Rechtfertigungen solcher Optionen jedoch in einem Zustand beträchtlicher Ambiguität.
- ▶ Nach dem 11. September lassen sich in der amerikanischen Außenpolitik zwei widersprüchliche Tendenzen 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 wurde die Förderung der Demokratie, insbesondere in der arabischen Welt, zu einer neuen Leitlinie. Die deklaratorische Verpflichtung auf das Ziel der Demokratieförderung (im Sinne eines gesteuerten, graduellen Wandels) ist in ihrer Bedeutung als Bruch mit der bisherigen US-Politik in der Region nicht hoch genug einzuschätzen, wenngleich sie zunächst auch als zusätzlicher Legitimationsrahmen für den gewaltsamen Sturz des Regimes im Irak diene. Der Wandel der deklaratorischen Politik ist in begrenztem Maße von einem Wandel in der operativen Politik begleitet.
- ▶ Die Förderung von Freiheit und Demokratie, das vorrangige, oft auch in den USA von Kritikern zu Unrecht als reine Rhetorik abgetane große Thema der zweiten Amtszeit von Präsident Bush, könnte neue Möglichkeiten der transatlantischen Zusammenarbeit eröffnen. Doch aus europäischer Sicht enthält das außenpolitische Paradigma der Bush-Administration weiterhin Steine des Anstoßes: zum einen die Ausrichtung auf strategische Unabhängigkeit, die zwar Raum für eine funktionale Kooperation in einzelnen Politikfeldern nicht ausschließt, der institutionellen Weiterentwicklung internationaler Regime aber entgegensteht. Potentiell konfliktrichtig bleibt zum anderen die Option offensiver präventiver Selbstverteidigung, wobei dies in absehbarer Zeit faktisch nur im Falle Irans zu einem Belastungsfaktor für die transatlantischen Beziehungen werden könnte.
- ▶ Die amerikanische Führungsleistung in der internationalen Politik ist in vielen Bereichen unersetzbar. Akzeptiert man diese Prämisse, dann muß es in der Politik gegenüber den USA einerseits darum gehen, jene konsensfähigen Elemente einer im Sinne liberaler Hegemonie verstandenen Führungsrolle zu unterstützen – in Worten, aber auch in Taten. Andererseits ist es unverändert notwendig, sich anstößigen, der Logik liberaler Hegemonie und dem eigenen Interessen- und Werteverständnis widersprechenden Elementen amerikanischer Außenpolitik entgegenzustellen.

## Präsident Bush und der »Globale Krieg gegen den Terror«

Der 11. September 2001 war für die USA eine traumatische Erfahrung. Die Anschläge offenbarten, daß die amerikanische Gesellschaft »asymmetrisch verwundbar« ist: Gegen weitreichende sowjetische/russische Nuklearwaffen waren die USA zwar seit Jahrzehnten verwundbar; doch aufgrund der wechselseitig gesicherten Vernichtungsfähigkeit handelte es sich um eine symmetrische Konstellation, die die Abschreckung des potentiellen Gegners ermöglichte.<sup>1</sup>

Wie die Anschläge jenseits ihrer brutalen Faktizität in ihrer Bedeutung und in ihren Konsequenzen für die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik zu verstehen waren, darüber wurde im politischen Diskurs entschieden.<sup>2</sup> Dieser wurde, wie zu Recht argumentiert worden ist, von der »neokonservativen Elite mit dem Deutungsangebot des »globalen Krieges gegen den Terror« in eine Bahn gelenkt, die ihrer Weltsicht und ihren außenpolitischen Präferenzen entsprach.«<sup>3</sup> Doch hätte die neokonservative Sicht nicht eine solche Dominanz in den Medien und der Öffentlichkeit erlangt, wenn sie nicht vom Präsidenten aufgenommen und offensiv vertreten worden wäre.<sup>4</sup> Denn Präsidenten besitzen im außenpolitischen Diskurs eine privilegierte Position, um ihre Interpretation der Ereignisse und Fakten der Öffentlichkeit zu vermitteln und sie in Diskursen und kollektiven Identitäten zu verankern – und somit zu institutionalisieren.<sup>5</sup>

Der »Globale Krieg gegen den Terror« – unterschiedslos wird auch die Bezeichnung »Globaler Krieg gegen den Terrorismus« gebraucht<sup>6</sup> – wurde somit zu dem, was in der Kommunikationswissenschaft und »politischen Linguistik« als »frame« bezeichnet wird: zu einem Deutungsrahmen, der Fakten einen Zusammenhang verleiht, den Strom der Ereignisse strukturiert und Prioritäten setzt. Deutungsrahmen dienen der Definition von Problemen und der Diagnose ihrer Ursachen. Sie geben Beurteilungsmaßstäbe an die Hand, offerieren Lösungen und wirken auf diese Weise mit bei der Konstruktion politischer Realität.<sup>7</sup>

### Der »Krieg gegen den Terror« als Deutungsrahmen

Wie sieht nun der Deutungsrahmen des »Krieges gegen den Terror« im einzelnen aus?<sup>8</sup> Die USA – das ist die Sicht der Bush-Administration – befinden sich in einem voraussichtlich lange währenden »Krieg« nicht nur gegen terroristische Organisationen, sondern auch gegen jene »Terrorstaaten«, die die Sicherheit der USA und ihrer Verbündeten mit Massenvernichtungswaffen bedrohen könnten.<sup>9</sup> Die Bezeichnung »Krieg« – zunächst hatte Bush gar von einem »Kreuzzeug« gesprochen, um das »Übel des Terrorismus auszumer-

1 Siehe Robert O. Keohane, *The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and the »Liberalism of Fear«*, in: *ders.*, *Power and Governance in a Partially Globalized World*, London/New York: Routledge, 2002, S. 272–287.

2 Siehe Richard Jackson, *Constructing American Hegemony: Writing the War on Terrorism*, Paper Presented at the International Studies Association (ISA) 45th Annual Convention, Montreal, Canada, 17.–20.3.2004.

3 Harald Müller, *Demokratie, die Medien und der Irak-Krieg. Zum Kriegsdiskurs in Europa und Amerika*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2003 (Standpunkte Nr. 6/2003), S. 5.

4 Stefan Halper/Jonathan Clarke, *America Alone: The Neo-Conservatives and the Global Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, S. 202.

5 Zu diesem Verständnis von Institutionalisation siehe Sheri Berman, *Ideas and Culture in Political Analysis*, Paper presented at the Ideas, Culture, and Political Analysis Workshop, Princeton University, 15./16.5.1998.

6 Das amerikanische Verteidigungsministerium mit seiner Neigung zu Akronymen spricht vom GWOT. Das ist die Abkürzung für »Global War on Terror«.

7 Siehe Pippa Norris/Montague Kern/Marion Just, *Framing Terrorism*, in: Pippa Norris/Montague Kern/Marion Just (Hg.), *Framing Terrorism: The News Media, the Government and the Public*, New York/London: Routledge, 2003, S. 3–23 (10–16); Kathleen Hall Jamieson/Paul Waldman, *The Press Effect: Politicians, Journalists, and the Stories That Shape the Political World*, Oxford: Oxford University Press, 2003, S. xiii; Robert M. Entman, *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*, Chicago/London: University of Chicago Press, 2004, S. 5f.

8 Zur Deutung des 11.9.2001 durch den Präsidenten siehe vor allem auch Ernst-Otto Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch: Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen*, 4. Aufl., München: C. H. Beck, 2003, S. 110–124.

9 George W. Bush, *State of the Union Address to Congress and the Nation*, in: *The New York Times* (NYT), 30.1.2002.

zen<sup>10</sup> – hat dabei mehr als nur metaphorische Bedeutung. Denn der Einsatz aller nationalen Ressourcen – der militärischen, diplomatischen, wirtschaftlichen und geheimdienstlichen – zum vollständigen Sieg über einen Gegner erfolgt gewöhnlich nur in einer Situation, die man traditionell mit dem Begriff des Krieges verbindet. Der »Krieg gegen den Terror« ist jedoch – und damit versuchte die Bush-Administration bald überzogene Hoffnungen auf schnelle, spektakuläre Erfolge zu dämpfen – ein »Krieg wie kein anderer« in der amerikanischen Geschichte.<sup>11</sup> Militärische Macht ist nur ein, keineswegs das wichtigste Instrument in diesem »Krieg«.

Der »War on Terror« (erstmalig verwendete Präsident Bush diesen Begriff in seiner Rede am 20. September 2001 vor beiden Häusern des Kongresses) galt zunächst in unmittelbarer Reaktion auf den 11. September dem Terrorismus globaler Reichweite und den Staaten, die ihm Unterstützung gewähren. Dann kam das Thema Massenvernichtungswaffen in den Händen von Terroristen hinzu. Schnell verschob sich der Akzent auf terroristische Staaten, die die Welt mit solchen Waffen bedrohen könnten. Die neue Erfahrung wurde damit in einen älteren »rogue state«-Diskurs integriert. Seit den frühen neunziger Jahren – vor allem nach den Erfahrungen mit Irak – hatte sich in der sicherheitspolitischen Debatte der USA der Begriff »Schurkenstaat« durchgesetzt. Er bezeichnet Regime, die nach Massenvernichtungswaffen streben, den Terrorismus fördern und amerikanische Interessen in kritischen Regionen gefährden. Diese Stigmatisierung bestimmter Staaten, an der auch die Clinton-Regierung kräftig mitwirkte, baute auf die Rhetorik der Reagan-Administration auf, die in ihrem Kampf gegen den Terrorismus das »outlaw«-Konzept eingeführt hatte.<sup>12</sup> Wurde ein Staat erst einmal in die Kategorie der »Schurkenstaaten« eingeordnet, dann blieb kaum mehr als eine Politik der Eindämmung und Isolierung möglich, selbst vorsichtige Schritte zu einem kooperativen Ansatz waren der Kritik ausgesetzt.

In der State of the Union Address im Januar 2002 verwob Präsident Bush den neuen Terrorismusdiskurs endgültig mit dem älteren »rogue state«-Diskurs. Dabei

10 Siehe Dana Milbank/Dan Balz, Bush Negotiates a Rhetorical Minefield, in: The Washington Post (WP), 20.9.2001, S. A24.

11 Donald H. Rumsfeld, A New Kind of War, in: NYT, 27.9.2001.

12 Siehe Michael Klare, Rogue States and Nuclear Outlaws: America's Search for a New Foreign Policy, New York: Hill and Wang, 1995; Robert S. Litwak, Rogue States and U.S. Foreign Policy: Containment after the Cold War, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center, 2000.

argumentierte er wie folgt: »Einige den Terrorismus unterstützende Staaten streben den Besitz von Massenvernichtungswaffen an oder besitzen sie bereits, Terrorgruppen gieren nach diesen Waffen und würden sie ohne jegliche Gewissensbisse einsetzen. Wir wissen, daß diese Waffen in den Händen von Terroristen zu Erpressung, Völkermord und Chaos führen würden.«<sup>13</sup> Dem liegt die Annahme zugrunde, daß sich terroristische Gruppen ohne staatliche Hilfe, von ganz wenigen Fällen abgesehen, keine Massenvernichtungswaffen beschaffen können.<sup>14</sup>

Wollten sich die USA jemals wieder sicher fühlen können, so hatte Bush bereits im November 2001 konstatiert, dann müsse die Bedrohung durch Terroristen und Staaten, die sie unterstützen, in toto beseitigt werden.<sup>15</sup> Die offensive Ausschaltung des »Terrorismus« dient nicht nur dem physischen Schutz der amerikanischen Bürger, sondern auch der Bewahrung des »American way of life«. Durch die offensive Ausschaltung der Bedrohung soll die Offenheit der amerikanischen Gesellschaft gesichert werden, sollen freiheitsbeschränkende defensive Maßnahmen möglichst gering gehalten werden.<sup>16</sup>

Gewiß hätten – diese kontrafaktische Spekulation erscheint plausibel – die Anschläge vom 11. September 2001 unter jedem Präsidenten einen weitreichenden Wandel in der Bekämpfung des neuen transnationalen Terrorismus bewirkt und eine reaktive Politik nicht länger ausreichend erscheinen lassen.<sup>17</sup> In der

13 Rede von Bush am 11.3.2002, zu finden in: NYT, 11.2.2002.

14 Rede von John R. Bolton, Under Secretary for Arms Control and International Security in Bushs erster Amtszeit, vor der Abrüstungskonferenz in Genf am 24.1.2002, <[www.state.gov/t/us/rm/7434.htm](http://www.state.gov/t/us/rm/7434.htm)>.

15 »We will not be secure as a nation until all of these threats are defeated. Across the world and across the years, we will fight these evil ones, and we will win.« (George W. Bush, Rede am 21.11.2001 in Fort Campbell, KY, <[www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011121-3.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011121-3.html)>).

16 Rede von Douglas J. Feith, Under Secretary of Defense for Policy, vor dem Council on Foreign Relations am 13. November 2003 in Washington, <[www.cfr.org/publication\\_print.php?id=6526&content=>](http://www.cfr.org/publication_print.php?id=6526&content=>)>.

17 Strittig ist, ob und in welchem Maße sich unter Clinton seit Mitte der neunziger Jahre der Paradigmenwechsel der amerikanischen Reaktion auf den neuen Terrorismus bereits abzeichnete, siehe Steven Simon/Daniel Benjamin, America and the New Terrorism, in: Survival, 42 (Frühjahr 2000) 1, S. 59–75; Christopher Daase, Terrorismus: Der Wandel von einer reaktiven zu einer proaktiven Sicherheitspolitik der USA nach dem 11. September 2001, in: Christopher Daase/ Susanne Feske/Ingo Peters (Hg.), Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 113–142.



im Februar 2003 veröffentlichten »Nationalen Strategie für die Bekämpfung des Terrorismus«, der sogenannten »4D strategy« (Defeat, Deny, Diminish and Defend), kam der Paradigmenwechsel hin zu einer proaktiven Strategie klar zum Ausdruck: Ziel sei es erstens, Terroristen und terroristische Organisationen zu bekämpfen und zu eliminieren, zweitens, ihnen insbesondere die Unterstützung durch Staaten und die Möglichkeiten von Zufluchtsräumen zu verweigern, drittens, den strukturellen und ideellen Nährboden des Terrorismus zu verringern, und viertens, die USA und ihre Bürger zu Hause und im Ausland vor Angriffen zu schützen.<sup>18</sup>

Doch der »Globale Krieg gegen den Terrorismus« als der übergeordnete Deutungsrahmen, in den die Terrorismusstrategie eingebettet ist, vermengt unterschiedliche Bedrohungen und Risiken zu einer »monolithischen Bedrohung«.<sup>19</sup> Das war keineswegs die einzige mögliche Reaktion auf den 11. September. Es war eine Entscheidung, mit der die anfängliche klare Priorität, nämlich zuallererst das Al-Qaida-Netzwerk zu bekämpfen, verwässert wurde. Verständlich wird diese Vermengung im Rahmen einer entpolitisierten Interpretation der terroristischen Bedrohung: der Bedrohung der Guten durch das Böse, der Bedrohung der zivilisierten Welt durch die Feinde der zivilisierten Welt.<sup>20</sup> In dieser Sicht waren die terroristischen Anschläge ein Angriff auf das, wofür Amerika steht – die Werte der Freiheit. Mit dieser Loslösung von der konkreten Politik der USA im Nahen und Mittleren Osten wurde von vornherein eine darauf bezogene Debatte über die Ursachen des Terrorismus abgewehrt.<sup>21</sup> Einige Eigenschaften des Präsidenten verstärkten vermutlich die geradezu metaphysische Sicht der terroristischen Bedrohung: seine Prägung durch die politische Kultur der Südstaaten, in der sich traditionell ein ausgeprägter evangelikaler Fundamentalismus mit

einem starken Hang zum Militarismus verbindet;<sup>22</sup> sein starker, von Selbstzweifeln freier Patriotismus, seine Neigung zu klaren moralischen Entscheidungen, seine Abneigung gegenüber zu komplexen Erwägungen<sup>23</sup> – ja wahrscheinlich auch seine gewiß stark zur Schau gestellte Religiosität, über deren Intensität und Inhalte jedoch nur wenig bekannt ist.<sup>24</sup>

In einer Situation erhöhter Bedrohung nach dem 11. September konnte Präsident Bush seine Deutung des Konflikts als eines »Krieges gegen den Terror« nicht zuletzt deshalb durchsetzen, weil nicht nur in der amerikanischen Öffentlichkeit, sondern auch innerhalb der politischen Elite ein »rally round the flag«-Effekt einsetzte und kritische Diskussionen im Kongreß weithin ausblieben. Noch im Wahlkampf 2004 zeigte sich, wie dominierend das Kriegsparadigma ist: John Kerry bot der amerikanischen Gesellschaft keineswegs eine andere Interpretation der terroristischen Herausforderung an, obwohl er diese vor allem als eine transnationale Bedrohung zu sehen scheint, gegen die weniger amerikanisches Militär als geheimdienstliche und polizeiliche Zusammenarbeit zwischen Staaten hilft. Aus politischem Kalkül beschränkte sich Kerry vielmehr darauf, die Inkompetenz und falsche Prioritätensetzung des Präsidenten im »Krieg gegen den Terror« zu kritisieren.<sup>25</sup>

Doch es war gerade die staatszentrierte, entpolitisierte Deutung des Terrorkrieges, die eine solche falsche Prioritätensetzung politisch ermöglichte. So zog die US-Administration finanzielle, militärische und geheimdienstliche Ressourcen auf Kosten der Terroristenbekämpfung aus Afghanistan ab und verlagerte sie in den Irak. Und generell ging die militärische Ausrichtung des Krieges gegen den Terror zu Lasten

<sup>22</sup> Zu diesem politisch-kulturellen Hintergrund siehe Michael Lind, *Made in Texas: George W. Bush and the Southern Takeover of American Politics*, New York: Basic Books, 2002.

<sup>23</sup> Auf Fragen nach dem Arbeitsstil ihres Chefs gab Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice einige sehr aufschlußreiche Antworten: »He's very intuitive and insightful. He works from a framework, and then we work through the details.« ... »He is somebody who very efficiently goes to the essence of a question. He least likes me to say, 'This is complex.'«...«I know that the President is always going to ask first what is the principled thing to do or the right thing to do« (zitiert in: Nicholas Lemann, *Without a Doubt: Has Condoleezza Rice Changed George W. Bush, or Has He Changed Her?*, in: *The New Yorker*, 14./21.10.2002).

<sup>24</sup> Siehe etwa Stephen Mansfield, *The Faith of George W. Bush*, New York: Jeremy P. Tarcher/Penguin 2003, S. 109.

<sup>25</sup> Siehe Matt Bai, *Kerry's Undeclared War*, in: *The New York Times Magazine*, 10.10.2004.

<sup>18</sup> National Strategy for Combating Terrorism, Februar 2003, <[www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter\\_terrorism/counter\\_terrorism\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf)>.

<sup>19</sup> Jeffrey Record, *Bounding the Global War on Terrorism*, Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Dezember 2003, Zitat S. V, <[www.carlisle.army.mil/ssi/pubs/2003/bounding/bounding.pdf](http://www.carlisle.army.mil/ssi/pubs/2003/bounding/bounding.pdf)>.

<sup>20</sup> »We are in a conflict between good and evil, and America will call evil by its name. By confronting evil and lawless regimes, we do not create a problem, we reveal a problem. And we will lead the world in opposing it.« (Präsident Bush in seiner Rede in West Point am 1.6.2002).

<sup>21</sup> Siehe Hall Jamieson/Waldman, *The Press Effect* [wie Fn. 7], S. 151–154.

von politischen Initiativen zur Eindämmung des terroristischen Rekrutierungspotentials. Dies war ein zentraler Kritikpunkt der 9/11-Commission.<sup>26</sup> Unter der Überschrift »More Than a War on Terrorism« forderte sie eine »ausgewogene« Strategie, eine Strategie gegenüber dem islamistischen Terrorismus, nicht gegenüber einem »generic evil« namens Terrorismus.

## Innenpolitische Funktionen

Die Verschiebung der außenpolitischen Debatte in Richtung eines »Kriegsdiskurses« war nicht nur den politischen, sondern auch den institutionellen Interessen des Präsidenten förderlich. Dies zu konstatieren heißt nicht, die subjektive Redlichkeit seiner Überzeugung in Frage zu stellen, daß er mit dem »Krieg gegen den Terror« der »heiligen Pflicht« eines jeden Präsidenten nachkomme, nämlich die amerikanische Bevölkerung zu schützen.<sup>27</sup> Fakt ist jedoch: Mit dem 11. September wuchs dem Präsidenten als Garanten der nationalen Sicherheit eine politische Autorität zu, die er als »Kriegspräsident« nutzen konnte.<sup>28</sup> Meinungsumfragen machen deutlich, wie sehr Bush nach dem 11. September vom »rally-round-the-flag effect« profitierte und damit politisches Kapital anhäufen konnte. Darunter wird die erhöhte Zustimmungsrates zur Amtsführung eines Präsidenten als Reaktion auf ein dramatisches, die USA berührendes internationales Ereignis verstanden. Nach einem halben Jahr im Amt, das heißt vor dem 11. September 2001, war die Zustimmung zu seiner Amtsführung verglichen mit seinen Vorgängern seit Truman niedrig; nur Ford und Clinton standen nach dem ersten halben Jahr, gemessen am kumulierten monatlichen Durchschnitt, schlechter da.<sup>29</sup> Bushs Zustimmungsrates stieg von

51 Prozent unmittelbar vor dem 11. September auf 86 Prozent am 15. September. Das war der höchste Anstieg, der bislang in Meinungsumfragen gemessen wurde. Er übertraf den bis dahin höchsten Anstieg der Zustimmungsrates, nämlich den seines Vaters George H. W. Bush nach dem Beginn von »Desert Storm«, um fast das Doppelte. Mehr noch: Eine Woche später, am 22. September 2001, war der Wert auf 90 Prozent geklettert. Größere Zustimmung hatte zuvor noch nie ein Präsident in Meinungsumfragen erfahren. Und schließlich noch ein dritter Rekord: Dieser Effekt hielt länger an als je zuvor – wenn auch nicht auf dem anfänglichen Rekordniveau. Doch selbst ein Jahr nach dem 11. September war die Zustimmungsrates noch um etliches höher als vor dem 11. September.<sup>30</sup> Nach 18 Monaten im Amt überbot Bush mit dem kumulierten Durchschnittswert alle Präsidenten nach dem Vietnam-Krieg; nur Johnson und Kennedy konnten bessere Sympathiewerte vorweisen. Erst zwei Jahre nach den Anschlägen erreichten die Zustimmungsrates wieder ein normales Maß und lagen in etwa da, wo sie sich vor dem 11. September bewegt hatten.<sup>31</sup>

Präsident Bush als »Kriegspräsident« mit enormer Zustimmungsrates – das war auch eine einzigartige parteipolitische Chance, die die politischen Berater des Präsidenten, allen voran Karl Rove, schnell erkannten. Der »Krieg gegen den Terror« erleichterte es nicht nur, die unterschiedlichen Fraktionen innerhalb der Republikanischen Partei – Fiskalkonservative versus Steuerkürzer, Sozialkonservative versus Libertäre, Befürworter von »small government« versus Vertreter reformierter staatlicher Programme – zusammenzuhalten.<sup>32</sup> Er erlaubte der Republikanischen Partei auch, den ihr von den Wählern traditionell zuerkannten Kompetenzvorsprung in der Außen- und Sicherheitspolitik voll auszuspielen und so den Boden für die Präsidentschaftswahlen 2004 zu bereiten.<sup>33</sup> In

<sup>26</sup> *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, 9/11 Commission Report, 22.7.2004, S. 363, das Zitat »generic evil« auf S. 362, <[www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf](http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf)>.

<sup>27</sup> Siehe Bob Woodward, *Plan of Attack*, New York: Simon & Schuster, 2004, S. 27.

<sup>28</sup> Siehe auch Peri E. Arnold, *The American Presidency and National Security Authority: Bill Clinton and George W. Bush Compared*, Paper prepared for a conference on »War Power: The Presidency – New Wars – Constitutional State«, sponsored by the Bavarian-American Academy and the Bavarian Academy of Civil Education, Tutzing, 9.-11.12.2003.

<sup>29</sup> Siehe Shoon Kathleen Murray/Christopher Spinosa, *The Post-9/11 Shift in Public Opinion: How Long Will It Last?*, in: Eugene R. Wittkopf/James M. McCormick (Hg.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*,

4. Aufl., Lanham: Rowman&Littlefield, 2004, S. 97–115 (99f).

<sup>30</sup> Siehe Marc J. Hetherington/Michael Nelson, *Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism*, in: *PS: Political Science and Politics*, 36 (Januar 2003) 1, S. 37–42, <[www.apsanet.org/imgttest/AnatomyRallyEffect-Hetherington.pdf](http://www.apsanet.org/imgttest/AnatomyRallyEffect-Hetherington.pdf)>.

<sup>31</sup> Siehe Jeffrey Jones, *Most Recent Quarter a Low Mark for Bush Presidency*, The Gallup Organization, 21.10.2003.

<sup>32</sup> Siehe David Nather, *Behind the Unity, a Question: Who Speaks for the GOP?*, in: *Congressional Quarterly (CQ) Weekly*, 4.9.2004, S. 2026ff.

<sup>33</sup> Karl Rove brachte dieses Kalkül bei einem Treffen des Republican National Committee am 18. Januar 2002 so auf den Punkt: »We can also go to the country on this issue [the war] because they trust the Republican Party to do a

einer Wahl, die vom Primat der Sicherheit geprägt war, konnte dies nur von Vorteil für Bush sein: Zum ersten Mal seit 1972 spielte die Außen- und Sicherheitspolitik in den Augen der amerikanischen Wähler wieder eine wichtigere Rolle als die Wirtschaft.<sup>34</sup>

Das Kriegsparadigma ebnete zudem den Weg zu einer Stärkung der institutionellen Stellung des Präsidenten, ja zu einem geradezu absoluten Machtanspruch im »Krieg gegen den Terror«. Denn um nichts anderes handelt es sich, wenn Präsident Bush völlige Entscheidungsfreiheit in der Ausübung seiner Befugnisse als Commander-in-chief beansprucht. Diese Forderung wies der Supreme Court zumindest in der Frage zurück, ob der Präsident mutmaßliche Terroristen internieren lassen dürfe, ohne ihnen Zugang zu Anwälten und eine Überprüfung ihres Falles durch Gerichte oder andere rechtliche Gremien zu gewähren.<sup>35</sup>

Das Kriegsparadigma erleichterte es insbesondere, den außen- und sicherheitspolitischen Primat des Präsidenten gegenüber dem Kongreß zu behaupten.<sup>36</sup> Diese Regierung – und das gilt vor allem für Verteidigungsminister Rumsfeld und Vizepräsident Cheney, die beide während der Nixon/Ford-Jahre als Mitarbeiter der Administration die Erosion präsidentieller Macht erlebten – war angetreten mit dem Willen, die Exekutive wieder zu stärken und die in der Folge des Vietnamkriegs seit den siebziger Jahren gewachsene

Rolle des Kongresses zurückzudrängen.<sup>37</sup> Gegen Ende der neunziger Jahre war allenthalben die Rede vom endgültigen Ende der »imperialen Präsidenten«, von George W. Bush als »dem ersten wirklichen post-imperialen Präsidenten« (so der Historiker Michael Beschloss). Doch wenige Jahre später mußte Arthur M. Schlesinger, der in den siebziger Jahren den Begriff der »imperialen Präsidentschaft«<sup>38</sup> populär gemacht hatte, ernüchtert feststellen: »Wir Präsidentschaftsexperten haben nicht mit Osama bin Laden gerechnet, der zweifellos die imperiale Präsidentschaft wieder neu begründet hat.«<sup>39</sup>

Die Rede von einer Restauration der imperialen Präsidentschaft führt jedoch zu weit, wenn man alle drei Elemente des Begriffes als Maßstab nimmt: die Beanspruchung der Kriegsvollmacht durch den Präsidenten, ein striktes Geheimhaltungssystem und die Anwendung von Notstandsvollmachten gegen amerikanische Bürger.<sup>40</sup> Als strenger analytischer Begriff eignet sich die »imperiale Präsidentschaft« ohnehin wenig, da der Terminus allzu belastet ist durch einen kritisch-polemischen Gebrauch. Tatsache ist jedoch, daß Präsident Bush die internationale Bedrohung und die Situation des »unified government« nutzte, um den Machtanspruch des Weißen Hauses wie kein anderer Präsident seit den siebziger Jahren zu behaupten, auch in der Innenpolitik, insbesondere aber in der Außenpolitik.<sup>41</sup>

better job of protecting and strengthening America's military might and thereby protecting America« (zitiert in: James Harding, *The Man behind Bush*, in: *The Financial Times*, 2.10.2004, S. W1-2).

**34** Gefragt nach den wichtigsten Problemen, denen sich die USA gegenübersehen, nannten im Sommer 2004 41% der Wähler »War/Foreign Policy/Terrorism«. Das bedeutete eine Rückkehr zu der in den Jahren 1948–1972 herrschenden Priorität der Sicherheitspolitik. *The Pew Research Center for the People and the Press*, *Foreign Policy Attitudes Now Driven By 9/11 and Iraq*, Washington, D.C., 18.8.2004.

**35** Die Entscheidungen des Supreme Court vom 28. Juni 2004 wurden als Niederlage für die Administration gefeiert. Daß sich die Internierungspolitik tatsächlich ändern würde, war jedoch sehr fraglich. Denn wie Ronald Dworkin in seiner Analyse der Urteile zu Recht bemerkte: »The government may well be able to satisfy the Court's lenient procedural standards without actually altering its morally dubious detention policies« (Ronald Dworkin, *What the Court Really Said*, in: *The New York Review of Books*, 51 [12.8.2004] 13).

**36** Zum Verhältnis Präsident–Kongreß siehe Jürgen Wilzewski, *Back to Acquiescence? Präsident und Kongress nach den Terrorangriffen auf Amerika*, in: Werner Krempl/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier, 2003, S. 63–91.

**37** Zitiert in: Janet Hook, *White House Ways Alienate Lawmakers*, in: *Los Angeles Times*, 31.10.2003.

**38** Der Begriff der »imperialen Präsidentschaft« bezieht sich auf den Zuwachs der Machtfülle des Präsidenten und die Auswirkungen auf die Balance zwischen Präsident und Kongreß im Gefolge der Ausdehnung der internationalen Verpflichtungen nach 1945, der Bedrohung durch den kommunistischen Gegner und die Situation einer ständigen Kriegsbereitschaft, Arthur M. Schlesinger, *The Imperial Presidency. With a New Epilogue by the Author*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1989.

**39** Arthur M. Schlesinger, Jr., *War and the American Presidency*, New York/London: W. W. Norton & Company, 2004, S. 56 (dort wird auch Beschloss mit seiner Einschätzung zitiert, George W. Bush sei »the first truly post-imperial president«).

**40** Siehe die skeptischen Bewertungen von Söhnke Schreyer, *Zurück zur »Imperialen Präsidentschaft«? – Parteien, Präsident und Kongress Post-9-11*, Frankfurt a.M.: Zentrum für Nordamerikaforschung (ZENAF), 2003 (ZENAF Arbeits- und Forschungsberichte 3/2003).

**41** Siehe Richard Stevenson, *For This President, Power Is There for the Taking*, in: *NYT*, 15.5.2005; »The contradictory conservative«, in: *The Economist*, 28.8.2004, S. 20–24.

Eine Blankovollmacht für den Einsatz des amerikanischen Militärs gegen den internationalen Terrorismus wollte der Kongreß bei aller Zustimmung zur Politik des Präsidenten diesem unmittelbar nach dem 11. September 2001 trotz aller patriotischen Aufwallung nicht erteilen. In einer Resolution, die das Repräsentantenhaus mit 420 zu 1, der Senat mit 98 zu 0 Stimmen verabschiedete und die den Präsidenten ermächtigt, die Streitkräfte im Sinne des Kriegsvollmachtengesetzes einzusetzen, wurde ausdrücklich der Bezug zu den terroristischen Angriffen des 11. September hergestellt.<sup>42</sup> Im Falle des Irakkriegs konnte Bush allerdings ohne großes politisches Risiko, aber mit der Gewißheit, politische Legitimität für ein militärisches Vorgehen zu gewinnen, auf die Forderung wichtiger Demokraten, aber auch Republikaner eingehen, die Autorisierung durch den Kongreß einzuholen. Tatsächlich erteilte ihm der Kongreß im Oktober 2002 mit großer Mehrheit – im Repräsentantenhaus mit 296 zu 113, im Senat mit 77 zu 23 Stimmen – eine Vollmacht für den Einsatz der amerikanischen Streitkräfte im Irak: sei es für die Durchsetzung aller relevanten VN-Resolutionen, sei es zur Verteidigung der nationalen Sicherheit der USA gegen die vom Irak ausgehende Bedrohung.<sup>43</sup> Obwohl jene Demokraten, die den Präsidenten nicht zuletzt aus wahltaktischem Kalkül unterstützten oder die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Drohkulisse nicht unterminieren wollten, diesen Vergleich von sich wiesen: Es handelte sich um eine Art Tonking-Resolution, um einen Blankoscheck.<sup>44</sup>

Konnte sich Präsident Bush nach dem 11. September zwei Jahre lang auf starken überparteilichen Rückhalt für seine Außenpolitik stützen und schien jegliche kritische Eigenständigkeit der Demokraten erschlaft, so öffnete die Dauerkrise im Irak eine Ein-

bruchstelle für Kritik. Die Phase fast automatischer überparteilicher Zustimmung zur Außenpolitik von George W. Bush ging mit dem Beginn des Wahljahres 2004 zu Ende. Senator John Kerry, der demokratische Präsidentschaftsbewerber, bezichtigte Präsident Bush der »arrogantesten, unfähigsten, rücksichtslosesten und ideologischsten Außenpolitik in der modernen Geschichte«. Wie aber ist die Außenpolitik der Bush-Administration in ihrer Grundorientierung zu beurteilen?

<sup>42</sup> Ziel war es, künftige terroristische Anschläge jener Nationen, Organisationen und Personen zu verhindern, die die Anschläge des 11. September geplant, autorisiert, begangen oder dabei geholfen hatten. Text der Resolution in: WP, 15.9.2001. S. A4.0, <[www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn?pagename=article&node=digest&contentId=A34483-2001Sep14](http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn?pagename=article&node=digest&contentId=A34483-2001Sep14)>.

<sup>43</sup> Der Text der Resolution mit dem Titel »Authorization for the Use of Military Force Against Iraq« ist abgedruckt in: NYT, 12.10.2002.

<sup>44</sup> Mit der »Tonking-Resolution« gab der Kongreß 1964 Präsident Johnson einen Blankoscheck für das Vorgehen in Vietnam. Der Präsident wurde darin ermächtigt »to take all necessary measures to repel any armed attack against the forces of the United States and to prevent further aggression« (zitiert in: Jonathan Riehl, *The Ghosts of Tonkin: Questions and Resolutions*, in: CQ Weekly, 28.9.2002, S. 2504).

## Die außenpolitische Grundorientierung

Die neue Bedrohungssicht nach dem 11. September 2001 akzentuierte zu einem strategische Prinzipien, mit denen die Bush-Administration ihr Amt angetreten hatte. Zum anderen verhalf sie Orientierungen zum Durchbruch, die in der Regierungspolitik bis dahin keine oder kaum eine Rolle gespielt hatten. Zusammen addieren sich die vier wichtigsten Grundsätze der derzeitigen amerikanischen Sicherheitspolitik – Bewahrung einer überlegenen Machtposition, strategische Unabhängigkeit, die »Präemptiondoktrin« und schließlich die demokratische Transformation des Nahen und Mittleren Ostens – zu einem neuen strategischen Paradigma. Es folgt sehr stark Vorstellungen, die gemeinhin als »neokonservativ« bezeichnet werden.

Zwei dieser Maximen, die Aufrechterhaltung amerikanischer Superiorität und die Bewahrung strategischer Unabhängigkeit, waren bereits vor dem 11. September für die Außenpolitik von Präsident Bush fundamental. Die vorbeugende Ausschaltung von Bedrohungen, die von Terrornetzwerken und »Schurkenstaaten« ausgehen, spielte dagegen in dem anfänglich sehr stark auf die Beziehungen zwischen den Großmächten fokussierten Sicherheitsbegriff keine erkennbare Rolle. Möglichen Gefährdungen durch Massenvernichtungswaffen sollte durch den Aufbau einer Raketenverteidigung begegnet werden. Dies war das zentrale sicherheitspolitische Wahlversprechen von George W. Bush. Hinter diesem Plan stand die Einschätzung, daß sich entschlossene Staaten allen Nichtverbreitungsbemühungen zum Trotz derartige Waffen und Raketen beschaffen könnten. Dieses Bestreben sollte durch den Aufbau von Verteidigungssystemen entwertet werden, die die Abschreckung erhöhen und die amerikanische Handlungsfähigkeit in Krisen sichern würden.<sup>45</sup> Präsident Bush hat inzwischen begonnen, dieses Wahlversprechen einzulösen. Am 22. Juli 2004 wurden in Alaska die ersten Abfangsysteme installiert.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Siehe Statement of Donald H. Rumsfeld, Prepared for the Confirmation Hearing before the U.S. Senate Committee on Armed Services, 11.1.2001, <<http://armed-services.senate.gov/statemnt/2001/010111dr.pdf>>.

<sup>46</sup> Siehe John M. Donnelly, Debate Yields to Deployment As Missile Takes Off, in: CQ Weekly, 11.9.2004, S. 2090ff.

Die Förderung von Demokratie als Element amerikanischer Sicherheitspolitik schien dem anfänglichen Programm der Regierung Bush geradezu fremd zu sein. Ihre führenden Vertreter teilten offensichtlich nicht die in der außenpolitischen Rhetorik der Clinton-Administration so stark betonte liberale Hoffnung auf »Frieden durch Demokratie«.<sup>47</sup> Die »idealistischen« Elemente der amerikanischen Außenpolitik – Menschenrechte und Demokratieförderung – spielten in den programmatischen Stellungnahmen von Bushs führenden Beratern eine so geringe Rolle, daß sich rund zwei Dutzend bekannte (Neo)Konservative aufgerufen sahen, den gerade ins Amt eingeführten Präsidenten vor einem rein realpolitischen Ansatz zu warnen und einen »Idealismus ohne Illusionen« zu fordern.<sup>48</sup>

Wie sehr bald ihre Vorstellungen die außenpolitische Programmatik und – gerade im Falle des Iraks – das Handeln des Präsidenten prägen würden, dürften diese Vertreter eines auf militärische Macht gestützten Hegemonialismus selbst kaum erwartet haben.<sup>49</sup> Denn ihre Auffassungen unterscheiden sich beträchtlich vom traditionellen »realpolitischen« Flügel der Republikanischen Partei, der unter George H.W. Bush, dem Vater des jetzigen Präsidenten, die amerikanische Außenpolitik bestimmt hatte. Dagegen steht jener Flügel der Republikanischen Partei, der auf »militärische Stärke und moralische Klarheit« setzt, in der Tradition Ronald Reagans. Im Denken dieser in den sieb-

<sup>47</sup> Zu den konzeptionellen Vorstellungen siehe insbesondere Condoleezza Rice, Promoting the National Interest, in: Foreign Affairs, 79 (Januar–Februar 2000) 1, S. 45–62.

<sup>48</sup> Siehe Steven Mufson, Bush Urged to Champion Human Rights, in: WP, 26.1.2001, S. A5.

<sup>49</sup> Das außenpolitische Paradigma der Bush-Administration, der ideologische Rahmen, ist sehr stark von neokonservativem Denken geprägt. Die tatsächliche Politik folgt jedoch keineswegs in allem dem, was neokonservative Vordenker gern wünschten. Dies gilt vor allem im Hinblick auf Iran und Nordkorea, denen gegenüber die Administration keine explizite Regimesturzpolitik verfolgt. Es gilt auch für den Umgang mit China, dem gegenüber Neokonservative gern eine stärkere Betonung amerikanischer Werte sehen würden. Insofern sollte der Einfluß neokonservativer Intellektueller nicht überschätzt werden. Siehe Max Boot, Think Again: Neocons, in: Foreign Policy, (Januar/Februar 2004) 140, S. 20–28.

ziger und achtziger Jahren als »neokonservativ« bezeichneten Richtung paart sich eine ausgeprägte Skepsis gegenüber einer multilateralen Einbindung der USA und damit Einschränkung amerikanischer Macht mit der im amerikanischen Exzeptionalismus verwurzelten Überzeugung, daß die Vereinigten Staaten eine besondere Rolle und besondere Verpflichtungen haben, gerade auch, was die weltweite Durchsetzung demokratischer Herrschaftsformen angeht.<sup>50</sup>

Wieweit dieses Verpflichtung reicht und wann das Interesse an der Durchsetzung von Demokratie den Einsatz des Militärs rechtfertigt, ist jedoch unter Neokonservativen strittig. Das zeigte sich bereits in den neunziger Jahren in der Debatte über die militärische Intervention auf dem Balkan, zuerst in Bosnien, dann im Kosovo. Insofern hat Charles Krauthammer, einer der profiliertesten publizistischen Vertreter der Neokonservativen recht, wenn er zwei Varianten neokonservativen Denkens unterscheidet: einerseits jene »democratic globalists« wie Robert Kagan und William Kristol, die eine universalistische, geradezu idealistische Programmatik propagieren, andererseits jene »democratic realists«, wie er selbst, für die militärische Interventionen am Kriterium der geopolitisch-strategischen Notwendigkeit zu messen sind.<sup>51</sup> Zum einen steht diese Richtung also in der liberalen Tradition, jedoch in unterschiedlichen Abstufungen; zum anderen teilt sie mit ihrer Abneigung gegenüber der Einbindung in internationale Institutionen und ihrer Betonung militärischer Macht traditionelle Topoi des konservativen außenpolitischen Denkens.

**50** Zu den Ideen der Neokonservativen siehe Patricia Greve, *Neokonservative Ideen und Akteure und die Außenpolitik der Bush-Administration*, Diplomarbeit, Universität Hamburg, August 2004. Zur Entwicklung der Ideen einer der wichtigsten Vertreter dieser Richtung siehe Bernd W. Kubbig, *Wolfowitz' Welt verstehen: Entwicklung und Profil eines »demokratischen Realisten«*, *Raketenabwehrforschung International*, Bulletin Nr. 48 (Herbst 2004), Frankfurt a.M. 2004.

**51** Das ist nicht die einzige Differenz, denn auch in den Fragen, ob der radikale Islamismus eine dem Nationalsozialismus und dem Kommunismus vergleichbare Bedrohung für die USA darstellt und welche Rolle internationale Institutionen in der amerikanischen Außenpolitik spielen sollen, vertreten selbsterklärte Neokonservative keine einheitliche Meinung. Die Debatte zwischen Charles Krauthammer und Francis Fukuyama hat dies jüngst deutlich gemacht, siehe Charles Krauthammer, *Democratic Realism: An American Foreign Policy for a Unipolar World*, Washington, D.C.: The AEI Press, 2004; Francis Fukuyama, *The Neoconservative Moment*, in: *The National Interest*, (Sommer 2004) 76, S. 57–68; Charles Krauthammer *In Defense of Democratic Realism*, in: *The National Interest*, (Herbst 2004) 77.

Der »Globale Krieg gegen den Terror« in seiner staatszentrierten, nämlich gegen »Terrorstaaten« mit Massenvernichtungswaffen gerichteten Form wurde zum legitimierenden Prinzip für die Durchsetzung des neuen strategischen Paradigmas. Möglich war dies, weil dieser strategische Entwurf Antworten auf alte und neue Herausforderungen zu geben schien, denen sich die USA gegenübersehen. Er war ja längst im außenpolitischen Diskurs entwickelt und präsent und mußte nur der neuen Situation angepaßt werden. Die unter dem damaligen Verteidigungsminister Cheney Anfang der neunziger Jahre entworfene »Defense Planning Guidance« läßt sich als Vorläufer der Nationalen Sicherheitsstrategie von George W. Bush erkennen.<sup>52</sup> Schon in seiner Zeit als Verteidigungsminister unter dem Vater des heutigen Präsidenten war Cheney nicht den traditionellen »Realisten« wie Sicherheitsberater Brent Scowcroft zuzuordnen. Bereits damals hatte er den Zusammenhang zwischen wirklicher Sicherheit der USA und demokratischer Transformation bedrohlicher Staaten betont.<sup>53</sup>

Keines der grundlegenden Prinzipien, die unter dem Einfluß Cheneys<sup>54</sup> Eingang in die Programmatik fanden, ist für sich genommen wirklich neu in der Geschichte amerikanischer Außenpolitik. Insofern ist es übertrieben, von einer »Revolution«<sup>55</sup> zu sprechen.<sup>56</sup> Neu ist jedoch ihre starke Akzentuierung und ihre Verbindung in einem programmatischen Entwurf, der sich von dem der meisten vorausgegangener Administrationen in der Zeit nach 1945 unterscheidet. Er nimmt Vorstellungen auf, die unter Ronald Reagan leitend waren, wenn auch damals unter anderen internationalen Bedingungen. Es ist ein Hegemonialismus mit imperialen Implikationen.<sup>57</sup>

**52** Siehe James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, New York: Viking Penguin, 2004, S. 209ff.

**53** Siehe Franklin Foer/Spencer Ackerman, *The Radical: What Dick Cheney Really Believes*, in: *The New Republic*, 1.12.2003.

**54** Kenneth T. Walsh, *The Man Behind the Curtain. Dick Cheney Is the Most Powerful Vice President in History. Is That Good?*, in: *U.S. News & World Report*, 13.10.2003, S. 26–32.

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

**56** Siehe Melvyn P. Leffler, *9/11 and the Past and Future of American Foreign Policy*, in: *International Affairs*, 79 (2003) 5, S. 1045–1063; ders., *Bush's Foreign Policy*, in: *Foreign Policy*, (September/Okttober 2004) 144, S. 22–28. Zu den historischen Wurzeln und Traditionselementen siehe John Lewis Gaddis, *Surprise, Security, and the American Experience*, Cambridge, MA/London: Harvard University Press, 2004.

**57** Siehe John Ikenberry, *America's Imperial Ambition*, in: *Foreign Affairs*, 81 (September/Oktober 2002) 5, S. 44–60;

Es handelt sich dabei – das sei noch einmal betont – um eine strategische Grundorientierung, um ein strategisches Paradigma, nicht um eine ausgearbeitete Strategie, in der Ziele und Mittel unter Berücksichtigung internationaler und nationaler Beschränkungen verbunden werden. Erst die Zusammenschau von deklaratorischer Politik, wie sie sich vor allem in den Reden des Präsidenten und insbesondere in der Nationalen Sicherheitsstrategie<sup>58</sup> niederschlägt, und tatsächlicher operativer Politik ermöglicht es, die Reichweite und die Grenzen des außenpolitischen Wandels angemessen einzuschätzen. Daß dabei immer wieder der Blick auf die grundlegenden Traditionslinien amerikanischer Außenpolitik geworfen werden muß, versteht sich von selbst. Nur so lassen sich Kontinuitäten und Diskontinuitäten erkennen. Deklaratorische Politik setzt zwar einen Rahmen für die operative Politik. Doch mitunter bleiben Entscheidungen auf operativer Ebene einfach aus, weil sich Vertreter unterschiedlicher Politikansätze gegenseitig blockieren und eine solche Blockade vom Weißen Haus nicht aufgelöst wird. Zudem hat deklaratorische Politik eine von operativer Politik losgelöste kommunikative Funktion sowohl gegenüber der amerikanischen Öffentlichkeit als auch gegenüber anderen Staaten. Die in den ersten Jahren von Bushs Präsidentschaft mitunter offensive, geradezu provokative Propagierung eines neuen außenpolitischen Paradigmas hatte auch den Zweck, unter den Verbündeten eine Debatte über die neuen Sicherheitsbedrohungen und die angemessene Reaktion darauf auszulösen<sup>59</sup> – und

unter Nutzung »weicher Macht« die internationale Agenda neu zu strukturieren.

## Die Bewahrung amerikanischer Suprematie

Mit ihrem Willen, die machtpolitische Überlegenheit der USA unter allen Umständen 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 nach den Erfahrungen der dreißiger und vierziger Jahre auf jeden Fall gewillt, die führende Rolle in der Weltpolitik zu übernehmen, um ein stabiles internationales System zu sichern, in dem das liberal-kapitalistische System der USA gedeihen konnte.<sup>60</sup>

Der außenpolitische Diskurs seit Ende des Ost-West-Konflikts hat das politisch-kulturell tief verwurzelte Selbstverständnis der USA als Führungsmacht bestätigt.<sup>61</sup> Die weitgehende Kontinuität in der grundlegenden strategischen Orientierung, die Michael Mastanduno auf den Begriff der »grand strategy of primacy« brachte,<sup>62</sup> wird beim Blick auf Widersprüchlichkeiten und Ungereimtheiten amerikanischer Außenpolitik allzuleicht 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«<sup>63</sup> aus und in der Berufung auf eine internationale Führungsrolle,

Robert Jervis, Understanding the Bush Doctrine, in: Political Science Quarterly, 118 (Herbst 2003) 3, S. 365–388; Ernst-Otto Czempel, 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; Robert J. Lieber, Die amerikanische Ära. Die »Grand Strategy« der USA nach dem 11. September, in: Internationale Politik, 59 (Oktober 2004) 10, S. 49–61; ausführlich zu einzelnen Bereichen siehe die Beiträge in: Kremp/Wilzewski, Weltmacht vor neuer Bedrohung [wie Fn. 36].

<sup>58</sup> The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002.

<sup>59</sup> So Philip Zelikow, The Transformation of National Security, in: The National Interest, (Frühjahr 2003) 71, S. 17–28 (27). Zelikow war »inoffiziell« an der Vorbereitung des Dokuments beteiligt.

<sup>60</sup> Siehe Melvyn P. Leffler, A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War, Stanford: Stanford University Press, 1992; Akira Iriye, The Globalizing of America, 1913–1945, Cambridge u.a.: Cambridge University Press, 1993 (The Cambridge History of American Foreign Relations, Bd. 3).

<sup>61</sup> Zur Analyse siehe 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, 1999, S. 61–95.

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> Die Bezeichnung »indispensable nation« findet sich etwa bei William J. Clinton, State of the Union Address 1997, in: WP, 2.2.1997, S. A18/19.

die sich nicht nur auf überlegene »harte« Machtressourcen, sondern auch auf »weiche« Macht stützt.<sup>64</sup>

Unter Präsident Bush ist 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. In der programmatisch wichtigen Rede von Präsident Bush in West Point am 1. Juni 2002 kommt diese Vorstellung deutlich zum Ausdruck: »Wettbewerb zwischen großen Nationen ist unvermeidlich, aber bewaffnete Konflikte auf unserer Welt sind es nicht. Die zivilisierten Nationen befinden sich zunehmend auf der gleichen Seite – geeint durch die gemeinsamen Gefahren der terroristischen Gewalt und des Chaos. Die Vereinigten Staaten haben eine über alle Herausforderungen erhabene Militärmacht und beabsichtigen diese auch zu bewahren, wodurch das destabilisierende Wettrüsten vergangener Zeiten sinnlos wird und Konkurrenzkämpfe auf den Handel und andere friedliche Bestrebungen beschränkt werden.«

In diesen Worten spiegelt sich die Überzeugung, daß die USA über so große Machtressourcen verfügen müssen, daß sie potentielle 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«.<sup>65</sup> Amerikanische Vorherrschaft gilt als stabilisierend, von Multipolarität wird Instabilität erwartet. Amerikanische Hegemonie ist somit nicht nur sicherheitspolitisch notwendig, sondern auch moralisch geboten. Diese Auffassung macht verständlich, warum amerikanische Entscheidungssträger so sensibel und scharf

<sup>64</sup> Die Vertreter der Clinton-Administration sprachen zwar nicht ausdrücklich von »soft power« (ein Ausdruck, der von Joseph Nye geprägt wurde); genau dies war aber gemeint, wenn etwa Sicherheitsberater Berger daran erinnerte, daß sich die Führungsrolle nicht nur auf »Macht« stütze, sondern auch auf »Autorität«, Samuel R. Berger, *American Power: Hegemony, Isolationism or Engagement*, Rede vor dem Council on Foreign Relations, 21.10.1999, <[www.cfr.org/pub3600/samuel\\_r\\_berger/american\\_power\\_hegemony\\_isolationism\\_or\\_engagement.php](http://www.cfr.org/pub3600/samuel_r_berger/american_power_hegemony_isolationism_or_engagement.php)>.

<sup>65</sup> Darauf macht Jervis, *Understanding the Bush Doctrine* [wie Fn. 57], S. 377, aufmerksam.

auf die in Europa, vor allem in Frankreich zu hörende Rede von einem multipolaren internationalen System reagieren.

Die militärische Dominanz wird als Voraussetzung für eine von den USA geführte stabile internationale Ordnung legitimiert. In der National Security Strategy heißt es dazu ausdrücklich: »Unsere Streitkräfte werden stark genug sein, potenzielle Gegner von ihren Aufrüstungsvorhaben abzubringen, die sie in der Hoffnung auf Überlegenheit oder Gleichstellung im Hinblick auf die Macht der Vereinigten Staaten betreiben.«<sup>66</sup> Militärische Dominanz erhielt durch die sogenannte »Präemptionsdoktrin«, die noch näher diskutiert wird, eine zusätzliche Begründung. Denn um vorbeugende Schläge, ja vorbeugende Kriege führen zu können, bedürfen die USA überlegener, global einsetzbarer militärischer Kräfte. Insofern überlagerte der »Krieg gegen den Terror« die grundlegende geopolitische Begründung überlegener amerikanischer Macht – und ließ Ostasien als den zentralen Schauplatz einer hegemonialen Rivalität mit China zumindest zeitweilig in den Hintergrund treten.<sup>67</sup>

Vor dem 11. September 2001 bestand in der amerikanischen Diskussion weithin Einigkeit darüber, daß China die große außenpolitische Herausforderung der Zukunft sein wird.<sup>68</sup> Am meisten Sorge bereiteten das wirtschaftliche und militärische Potential der Volksrepublik und mögliche Veränderungen des Mächtegleichgewichts. Pessimisten fürchteten, China könne gegenüber den USA massiv aufholen; Optimisten verwiesen auf den nach wie vor bestehenden Vorsprung. Auch wenn sich die militärische und technologische Kluft zu Amerika nicht verringert, das militärische Kräfteverhältnis im Pazifik und in der Taiwanstraße weiterhin die USA begünstigen sollte und China keine aggressiven Absichten hegt, bleibt die Möglichkeit eines militärischen Konflikts wegen der Taiwan-Problematik gegeben.

In aller Schärfe wurde der geopolitische Machtkonflikt mit China von jenen amerikanischen Konservativen problematisiert, die bezweifeln, daß die

<sup>66</sup> The National Security Strategy [wie Fn. 58], S. 30.

<sup>67</sup> Siehe zu dieser Argumentation Donald Kagan/Gary Schmitt, *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century*, Washington, D.C.: The Project for a New American Century, September 2000, <[www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf](http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf)>.

<sup>68</sup> Siehe Peter Rudolf, *Amerikanische Außenpolitik unter George W. Bush*, in: Erich Reiter (Hg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001*, Hamburg/Berlin/Bonn: Mittler, 2001, S. 511–531.



amerikanische »engagement«-Politik tatsächlich den erhofften inneren Wandel Chinas mit all seinen segensreichen außenpolitischen Folgen herbeiführen werde – ein Argwohn, der seinen Ausdruck in der in den ersten Monaten der Bush-Administration zu hörenden Rede von China als »strategischem Rivalen« fand. Nach dem 11. September trat in der amerikanischen Debatte China als potentieller künftiger Gegner in den Hintergrund. Das beendete fürs erste die durchaus heftige Kontroverse um einen künftigen militärischen Konflikt mit der Volksrepublik. Die Prioritäten- und Agendaverschiebung in der Außenpolitik der USA trug zu ruhigeren amerikanisch-chinesischen Beziehungen bei. Doch sind die strukturellen Konflikte in diesen Beziehungen – Taiwan, Menschenrechte, Handelsfragen – nicht verschwunden, das Verhältnis bleibt »fragil«.<sup>69</sup>

Zufall oder eher nicht: Vieles, was Washington unter dem Vorzeichen des »Krieges gegen den Terror« vorangetrieben hat, verbessert auch die Voraussetzungen für die Eindämmung Chinas – die neue militärische Präsenz in Zentralasien, die Rückkehr amerikanischen Militärs auf die Philippinen, die Wiederaufnahme der aus Menschenrechtserwägungen 1999 abgebrochenen Kontakte zum indonesischen Militär. So gesehen läßt sich feststellen: Die USA nutzen die Terrorismusbekämpfung, um ihre geopolitische Position im Zuge einer Politik militärischer Suprematie zu verbessern. Auch die von Präsident Bush von Anfang an angestrebte, sich mittlerweile konkretisierende strategische Partnerschaft und Verteidigungskooperation mit Indien ergibt sich folgerichtig aus dieser geopolitischen Perspektive.<sup>70</sup>

Innenpolitisch ermöglichte der »Krieg gegen den Terror« jene massive Stärkung amerikanischer Militärmacht, die Vertreter eines neuen Hegemonialismus immer wieder gefordert hatten. Er begünstigte jene Militärreform, die Verteidigungsminister Rumsfeld

angestrebt hatte und die vor allem durch folgende Elemente geprägt ist: eine stärkere Betonung des Homeland Defense, Maßnahmen zur Abwehr asymmetrischer Bedrohungen, die Abkehr von einer an bestimmten Szenarien orientierten (Zwei-Kriege-) Planung zugunsten einer an den Fähigkeiten potentieller Gegner ausgerichteten Konzeption und die Verbesserung der Fähigkeit zu zielgenauen Schlägen aus großer Entfernung.<sup>71</sup> Nimmt man die projizierten Steigerungen vor dem 11. September 2001 als Maßstab, dann erhöhten sich die Ausgaben für Verteidigung, militärische Operationen und Heimatverteidigung um 513 Milliarden US-Dollar. Sie lagen somit im Haushaltsjahr 2005 inflationsbereinigt insgesamt um 35 Prozent höher als vor dem 11. September. Von den zusätzlichen 513 Milliarden flossen rund 378 Milliarden dem Verteidigungshaushalt zu, von denen wiederum rund ein Viertel (88 Mrd.) für Zwecke verwendet wurden, die direkt in Verbindung mit dem 11. September stehen: Das sind Aufwendungen für den Kampf gegen Al-Qaida, den Krieg in Afghanistan und den Heimatschutz. Rund 126 Milliarden wurden für den Irakkrieg aufgebracht. Somit bleibt eine Erhöhung der regulären Verteidigungsausgaben um rund 165 Milliarden US-Dollar (32%). Damit wurden vor allem Kosten für Rüstungsprojekte, Personal und Operationen gedeckt. Gewiß mögen diese Ausgaben auch indirekt dem Kampf gegen Terroristen zugute kommen, aber sie dienen vor allem einem anderen Zweck, wie eine Studie des Center for Strategic and Budgetary Assessments feststellte: »Der Schwerpunkt dieser Leistungen liegt auf der Aufrechterhaltung und Verbesserung der Fähigkeit des US-Militärs konventionelle Kriege gegen regionale militärische Mächte zu führen«.<sup>72</sup>

Das Ziel, die militärische Vorherrschaft der USA zu behaupten, ist in der National Security Strategy mit der optimistischen Annahme verknüpft worden, daß sich auf diese Weise traditionelle Großmachtrivalitäten überwinden ließen.<sup>73</sup> Diese Einschätzung beruht auch auf der Erwartung, die gemeinsame Bedrohung durch den Terrorismus werde die an Frieden, Wohlstand und der Herrschaft des Rechts interessierten

69 Elizabeth Economy, Changing Course on China, in: Current History, 102 (September 2003) 665, S. 243–249 (243). Detailliert zur Chinapolitik unter Präsident Bush siehe Michael Kolkmann, Die China-Politik der USA. Konzepte-Erfahrungen-Perspektiven, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2005 (S 9/05).

70 Zur Rolle Indiens in der amerikanischen Außenpolitik siehe Robert D. Blackwill, The India Imperative, in: The National Interest, (Sommer 2005) 80, S. 9–17; zu den indisch-amerikanischen Beziehungen siehe auch Benjamin Schreier/Christian Wagner, Amerikanisch-indische Sicherheitsbeziehungen. Aufbruch zu einer neuen »Ära«?, Berlin Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2005 (SWP-Aktuell 33/05), <www.swp-berlin.org/common/get\_document.php?id=1340>.

71 Siehe U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review, 30.9.2001, <www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>.

72 Steven M. Kosiak, Funding for Defense, Military Operations, Homeland Security, and Related Activities since 9/11, Washington, D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, Revised and Updated October 18, 2004, Zitat S. 3.

73 Vgl. Condoleezza Rice, A Balance of Power that Favors Freedom, in: U.S. Foreign Policy Agenda, 7 (Dezember 2002) 4.

Staaten enger zusammenführen.<sup>74</sup> In diesem Punkt spiegelt sich am ehesten die Ordnungsvorstellung der moderat-konservativen Internationalisten innerhalb der Bush-Administration wider, die man als Hegemonie auf der Basis einer Großmächtekooperation beschreiben könnte.<sup>75</sup> Nur fehlt es – wie im nächsten Kapitel deutlich werden sollte – dieser Politik an einem zentralen Element »wohlwollender« oder »liberaler« Hegemonie: der grundsätzlichen Präferenz für multilaterale Mechanismen, die anderen Staaten eine Chance geben, ihre Interessen und Perspektiven einzubringen.<sup>76</sup> Die Bereitschaft, sich selbst den für alle geltenden Regeln multilateraler Institutionen zu unterwerfen und gestaltend solche Strukturen aufzubauen und weiterzuentwickeln, ist in der Außenpolitik der Bush-Administration nicht zu erkennen.

### Strategische Unabhängigkeit und instrumenteller Multilateralismus

Die dezidierte Betonung strategischer Unabhängigkeit und daraus sich ergebend eine ausgeprägte Tendenz zu einem rein instrumentellen Multilateralismus sind das zweite Prinzip, das sich in der deklaratorischen und der operativen Außenpolitik der Bush-Administration erkennen läßt. Wie sehr steht die Regierung Bush damit in der Kontinuität amerikanischer Außenpolitik nach 1945, in welchem Maße läßt sich von einem Bruch sprechen?

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 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 jedem offenstehenden Gemeinschaft.<sup>77</sup> Die Vision einer multilateralen Ordnung beruhte daher nicht nur, wie es die realistische Kritik sieht, auf naivem Idealismus und sie stellte auch nicht nur eine rhetorische Verbrämung von Machtpolitik dar. 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. Es war der Multilateralismus einer im westlichen System eindeutig vorherrschenden Macht, der ihr weiten Handlungsspielraum ließ.<sup>78</sup>

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 Machtpotential 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.<sup>79</sup>

Nach dem Ende des Kalten Krieges kamen drei Entwicklungen hinzu, die die beschriebene Ambivalenz

<sup>74</sup> Colin Powell, A Strategy of Partnerships, in: Foreign Affairs, 83 (Januar/Februar 2004) 1, S. 22–34.

<sup>75</sup> Richard Haass, bis zu seinem Ausscheiden im Sommer 2003 Powells Vordenker als Planungsstabchef im State Department, sprach vom grundlegenden Ziel einer Integration anderer Staaten und Organisationen in Arrangements, die eine mit amerikanischen Interessen und Werten übereinstimmende Welt aufrechterhalten, Richard N. Haass, Defining U.S. Foreign Policy in a Post-Post-Cold War World. Remarks to the Foreign Policy Association, 22.4.2002, <[www.fpa.org/topics\\_info2414/topics\\_info\\_show.htm?doc\\_id=108768](http://www.fpa.org/topics_info2414/topics_info_show.htm?doc_id=108768)>.

<sup>76</sup> 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; ders., Getting Hegemony Right, in: The National Interest, (2001) 63, S. 17–24.

<sup>77</sup> Siehe John Gerard Ruggie, Winning the Peace: America and World Order in the New Era, New York: Columbia University Press, 1996, S. 20–27.

<sup>78</sup> Robert W. Tucker, The Future of a Contradiction, in: The National Interest, (Frühjahr 1996) 43, S. 20–27 (26).

<sup>79</sup> 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/London: Lynne Rienner Publishers, 2002, S. 1–44 (7–10); Edward C. Luck, Mixed Messages: American Politics and International Organization 1919–1999, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1999.

der USA gegenüber dem Multilateralismus verstärken: erstens die Unipolarität im Kontext der zunehmenden Globalisierung, wodurch die USA einerseits von internationalen Zwängen befreit wurden, andererseits vor neuen Herausforderungen standen, 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 gesteigerte 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.

Zusammenfassend könnte man davon sprechen, daß die USA einen »selektiven Multilateralismus«<sup>80</sup> pflegen, wobei sie Institutionen bevorzugen, in denen ihnen die Entscheidungsverfahren – sei es über das Vetorecht, sei es über die Stimmengewichtung – bestimmenden Einfluß gewährleisten. Das Etikett unilateralistisch verfehlt den strategischen Kern amerikanischer Außenpolitik; die USA sind vielmehr »instrumental multilateralist«.<sup>81</sup> Schließlich haben die Vereinigten Staaten Hunderte von Verträgen unterzeichnet und sind Mitglied in Hunderten von multilateralen Organisationen. Die Zahl der von Washington unterzeichneten Verträge hat im letzten Jahrhundert stetig zugenommen und lag im Jahre 2000 bei fast 600.<sup>82</sup>

In der Konzeption und der außenpolitischen Praxis der Bush-Administration verband sich von Anfang an ein ausgeprägter Unilateralismus mit Elementen eines instrumentellen Multilateralismus. Während die Handlungslogik liberaler Hegemonie lautet »Multilateral, soweit möglich, unilateral, wo notwendig«, agiert die Bush-Administration unilateral, soweit sie kann, und multilateral da, wo sie muß.

Der Kampf gegen den Terrorismus zwang die USA zwar zur Zusammenarbeit mit anderen Staaten und

damit auch zu taktischen Konzessionen. Die Kooperation mit anderen Staaten geschieht vor allem im Rahmen flexibler, zweckgebundener Ad-hoc-Koalitionen und funktionaler Gremien – etwa in der von der G 7 eingerichteten Financial Action Task Force oder der Proliferation Security Initiative (PSI). Die Bush-Administration sieht in der PSI eine neue, mustergültige Form der multilateralen Zusammenarbeit. Denn bei dieser Initiative handelt es sich, wie von amerikanischer Seite immer wieder betont wird, nicht um eine formelle, vertraglich begründete Organisation, sondern um eine Reihe von »Aktivitäten«, um »Partnerschaften« der USA mit anderen Staaten, die sich auf das gemeinsame Ziel verpflichtet haben, den Transport von Massenvernichtungswaffen, Trägersystemen und entsprechendem Material zwischen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren zu unterbinden, die im Hinblick auf das Ziel der Nichtverbreitung als problematisch gelten. PSI ist insgesamt ein lockeres internationales Regime, das aus einigen Prinzipien, Normen und Verfahren besteht, sich jedoch in keiner bürokratischen Gestalt niederschlägt. Elf Staaten unterzeichneten im September 2003 das »Statement of Interdiction Principles«, eine Reihe weiterer Länder schloß sich in der Folge der Initiative an.<sup>83</sup>

Die PSI zeigt in geradezu paradigmatischer Weise, was die Bush-Administration unter Multilateralismus versteht. Wenn vom Multilateralismus die Rede ist, dann geht es der Bush-Administration um die Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Dienste bestimmter Ziele; die Ziele, die Aufgaben bestimmen dabei die flexiblen Koalitionen. Multilateralismus wird also funktional verstanden. Wo es notwendig erscheinen sollte, kann er auch seinen Niederschlag in institutionellen Strukturen finden. Es sind aber die USA, die die Ziele definieren; sie entscheiden darüber, welche Abkommen und Vereinbarungen der Sache angemessen sind. Die multilaterale Kooperation darf nach amerikanischer Auffassung die eigenen Optionen nicht beschränken, die Fähigkeit zum alleinigen Handeln nicht schmälern. Ein solcher »realistischer« Multilateralismus gilt der Bush-Administration nicht als Alter-

<sup>80</sup> Stewart, *Multilateralism and Its Discontents* [wie Fn. 79], S. 12.

<sup>81</sup> 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).

<sup>82</sup> Insofern wurde unter Verweis auf diese Verdichtung zu Recht bemerkt, daß die USA immer mehr Gelegenheit haben, ihre Vorbehalte gegenüber dem Multilateralismus zum Ausdruck zu bringen, siehe Patrick, *Multilateralism and Its Discontents* [wie Fn. 79], S. 11f.

<sup>83</sup> Siehe Andrew C. Winner, *The Proliferation Security Initiative: The New Face of Interdiction*, in: *The Washington Quarterly*, 28 (Frühjahr 2005) 2, S. 129–143; Sharon Squassoni, *Proliferation Security Initiative (PSI)*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), CRS Report, 14.1.2005; Christian Schaller, *Die Unterbindung des Seetransports von Massenvernichtungswaffen. Völkerrechtliche Aspekte der »Proliferation Security Initiative«*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2004 (S 19/04).

native zur amerikanischen Führung, sondern als deren Manifestation.<sup>84</sup> Vertraglich geregelte Institutionen, die auch nur im entferntesten eine Beschränkung der Souveränität mit sich bringen, stoßen daher auf Ablehnung. Was mit den USA machbar ist, sind am ehesten informelle, funktionspezifische Institutionen, die der Lösung konkreter Fragen dienen. Dieser Ansatz zeugt von einem sehr reduzierten Begriff von Multilateralismus. Er hat wenig gemein mit dem politikwissenschaftlichen Konzept einer regel- und prinzipiengeleiteten Politikkoordination zwischen drei und mehr Staaten, die im Unterschied zu Ad-hoc-Verhandlungen auf vereinbarten Normen beruht und zu einem gewissen Maße die Entscheidungsautonomie aller Beteiligten einschränkt.<sup>85</sup>

Die USA unter Präsident Bush arbeiten in multilateralen Organisationen allein zu dem Zweck mit, ihre außen- und sicherheitspolitischen Interessen voranzubringen und ihre Wertvorstellungen zu verbreiten. Auch die VN und ihre Unterorganisationen betrachten sie unter dem Aspekt, ob sie ein »wirkungsvolles multilaterales Instrument« im Dienste amerikanischer Interessen sind.<sup>86</sup> Jeglichen Versuchen, die VN zur Einschränkung der außenpolitischen Handlungsfreiheit zu nutzen, erteilen sie eine Absage.<sup>87</sup> Dahinter steht ein dem Weltbild des »Realismus« entsprechendes Verständnis internationaler Organisationen: Alle Staaten versuchen die Organisationen im eigenen nationalen Interesse zu nutzen – und das bedeutet auch, daß schwächere Staaten bemüht sind, mit Hilfe internationaler Organisationen amerikanische Machtausübung einzuschränken. Diese Perspektive, die in zwischenstaatlichen Institutionen und der internationalen Verrechtlichung eine Gefährdung amerikanischer Machtentfaltung

erblickt, kommt sehr deutlich in einem Satz in der National Defense Strategy vom März 2005 zum Ausdruck, den zu zitieren sich lohnt:<sup>88</sup> »Unsere Stärke als Nationalstaat wird immer wieder durch die herausgefordert werden, die sich einer Strategie der Schwachen durch internationale Foren, juristische Prozesse oder Terrorismus [sic!] bedienen.«

Der amerikanische Politikwissenschaftler John Ikenberry sieht den amerikanischen Widerstand gegen multilaterale Vereinbarungen sehr eng mit dem »neuen Multilateralismus« verknüpft, wie er im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs zum Ausdruck kam. Doch hier stellt sich die Frage, wie sehr der angeblich einschneidende neue Multilateralismus sich tatsächlich vom »alten« unterscheidet, der den USA über Vetomöglichkeiten und abgestufte Stimmrechte eine außergewöhnliche Stellung sicherte. Schließlich wurden den Vereinigten Staaten auch bei der Ausgestaltung der Befugnisse des Internationalen Strafgerichtshofs etliche Konzessionen gemacht, die ihrer besonderen internationalen Rolle geschuldet waren.<sup>89</sup> Bei diesen Zugeständnissen ging es im Kern um den Einsatz militärischer Macht und die vor allem vom Pentagon geäußerte Sorge, amerikanische Soldaten könnten der strafrechtlichen Verfolgung durch den Internationalen Strafgerichtshof ausgesetzt werden.

Die Bush-Administration betrieb eine überaus aktive Opposition gegen den Internationalen Strafgerichtshof mit dem Ziel, ihn zu untergraben. Im wesentlichen scheint es Washington vor allem um eines zu gehen: um die völlige Freiheit, amerikanische Streitkräfte einzusetzen, ohne daß eine unabhängige internationale Institution das Recht hat, die Legalität des Einsatzes amerikanischer Militärmacht zu hinterfragen.<sup>90</sup>

**84** Richard N. Haass (Director, Policy Planning Staff, U.S. Department of State), *Multilateralism for a Global Era*. Remarks to Carnegie Endowment for International Peace Conference: »After September 11: American Foreign Policy and the Multilateral Agenda«, Washington, 14.11.2001, <[www.state.gov/s/p/irem/6134.htm](http://www.state.gov/s/p/irem/6134.htm)>.

**85** Definition nach G. John Ikenberry, *Is American Multilateralism in Decline?*, in: *Perspectives on Politics*, 1 (September 2003) 3, S. 533–550 (534).

**86** Siehe U.S. Department of State, *Bureau of International Organization Affairs*, *Vision Statement: U.S. Multilateral Diplomacy and the U.N.: Our Principles and Priorities*, <[www.state.gov/p/io/c9703.htm](http://www.state.gov/p/io/c9703.htm)>.

**87** Siehe Kim R. Holmes (Assistant Secretary of State for International Organizations), *Why the United Nations Matters to U.S. Foreign Policy*, Remarks before the Baltimore Council of Foreign Affairs, 6.12.2004.

**88** U.S. Department of Defense, *The National Defense Strategy of the United States of America*, März 2005, S. 5, <[www.defenselink.mil/news/Mar2005/d20050318nds2.pdf](http://www.defenselink.mil/news/Mar2005/d20050318nds2.pdf)>.

**89** Ikenberry, *Is American Multilateralism in Decline?* [wie Fn. 85], S. 544f.

**90** Siehe Robert Johansen, *U.S. Policies toward the International Criminal Court and the Enforcement of Norms Prohibiting War Crimes and Crimes Against Humanity: Power, Ideology, and Human Rights*, Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, Montreal, 17.3.2004.

## 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.<sup>91</sup> In dieser Doktrin kommt die Entschlossenheit der USA zum Ausdruck, künftigen Terroranschlägen zuvorzukommen. Und die amerikanische Öffentlichkeit – daran haben die problematischen Begründungen und Folgen des Irakkriegs nichts geändert – hält den präemptiven Einsatz militärischer Macht gegen Staaten, die die USA ernsthaft bedrohen können, aber noch nicht angegriffen haben, mehrheitlich zumindest »manchmal« für gerechtfertigt.<sup>92</sup>

Gewiß, präventive Militärschläge als solche sind keine neue Option der amerikanischen Sicherheitspolitik. Zur Ausschaltung von Anlagen, die der Produktion von Massenvernichtungswaffen dienen, waren sie schon ein Element der Counterproliferation unter Clinton – jedoch im Kontext einer Politik, in der Eindämmung und Abschreckung zentrale Pfeiler darstellten. Auf Abschreckung glaubt sich die Bush-Administration nach dem 11. September gegenüber den sogenannten »rogue states« nicht mehr länger verlassen zu können. »Schurkenstaaten« zeichnen sich ihrer Auffassung nach durch folgende Merkmale aus: Unterdrückung der Bevölkerung und Vergeudung der nationalen 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.<sup>93</sup>

91 Bei Bezeichnungen wie »Bush-Doktrin«, »Carter-Doktrin« oder »Reagan-Doktrin« handelt es sich um Zuschreibungen von Journalisten oder Publizisten, die manchmal von den Administrationen aufgenommen werden und auch Eingang in die historische oder politikwissenschaftliche Literatur gefunden haben, wo sie jedoch nicht immer einheitlich verwendet werden.

92 20% halten ein präventives militärisches Vorgehen oft für gerechtfertigt, 40% manchmal für gerechtfertigt, siehe *The Pew Research Center, Foreign Policy Attitudes* [wie Fn. 34], S. 2.

93 *The White House, The National Security Strategy* [wie Fn. 58], S. 14.

Der strategische Bruch gegenüber dem früheren sicherheitspolitischen Konzept liegt in der Delegitimierung von Eindämmung und Abschreckung, eine Delegitimierung, die in der öffentlichen Debatte in den USA stattgefunden hat, aber – was vielleicht noch wichtiger ist – auch im Kopf des Präsidenten.<sup>94</sup> Mit der Bush-Doktrin, wie sie sich seit dem 11. September entwickelt hat, weiteten die Vereinigten Staaten das Verständnis legitimer Selbstverteidigung aus; sie beanspruchen nun auch das Recht auf »antizipatorische« oder »präventive« Selbstverteidigung. Es ist die Formalisierung eines Anspruchs, der in eher impliziter Form schon früher geltend gemacht wurde, gerade auch bei der Begründung militärischer Reaktionen auf Terroranschläge. Das Völkergewohnheitsrecht vor 1945 kannte ein solches Recht, die VN-Charta aber beschränkte in Artikel 51 das Selbstverteidigungsrecht auf den Fall, daß ein bewaffneter Angriff vorliegt. Unter Völkerrechtlern blieb es strittig, ob das dem traditionellen Völkergewohnheitsrecht entstammende, vielfach mißbrauchte Recht auf präventive Selbstverteidigung weiterhin Gültigkeit hat oder nicht. Die Formulierung von Artikel 51 und dessen Zweck, nämlich einseitige Gewaltanwendung auf ein Mindestmaß zu beschränken, lassen sich gegen ein präventives Selbstverteidigungsrecht geltend machen.<sup>95</sup> Doch auch diejenigen, die ein solches Recht weiterhin gegeben sehen, wollen es an die Existenz einer unmittelbaren Bedrohung durch einen bevorstehenden bewaffneten Angriff binden – an den Fall nämlich, daß nach Ausschöpfung aller friedlichen Mittel als letzte Möglichkeit nur der präemptive Einsatz der eigenen Streitkräfte bleibt.<sup>96</sup>

Zwar spricht die Bush-Administration von »preemption«, die Bedeutung dieses Begriffes wird jedoch unter Verweis auf veränderte Bedrohungen derart entgrenzt, daß sein ursprünglicher Sinngehalt verlorengeht. Die US-Regierung versucht offenbar durch die Hintertür, so läßt sich dies deuten, einen Normwandel zu etablieren, indem sie einen klassischen Begriff

94 Als Präsident Bush während einer Pressekonferenz mit Premierminister Blair gefragt wurde, wie sich der 11. September auf sein strategisches Denken ausgewirkt habe, antwortete er: »After September 11, the doctrine of containment just doesn't hold any water, as far as I am concerned« (zitiert nach Michael *Dobbs, Now the Essential Question: Is War the Answer*, in: *WP*, 9.2.2003, S. A25.)

95 Bruno *Simma* (Hg.), *Charta der Vereinten Nationen. Kommentar*, München: C. H. Beck, 1991, S. 632.

96 Siehe Richard G. *Maxon, Nature's Eldest Law: A Survey of a Nation's Right to Act in Self-Defense*, in: *Parameters*, 25 (Herbst 1995) 3, S. 55–68.

reinterpretiert. Denn in der National Security Strategy wird das traditionelle Verständnis einer »unmittelbaren Bedrohung« ausgeweitet, und zwar im Sinne einer Anpassung an »Fähigkeiten und Ziele heutiger Gegner«. <sup>97</sup> Diese – gemeint sind »rogue states« und Terroristen – setzten auf terroristische Akte und den Einsatz von Massenvernichtungswaffen. Postuliert wird: »Je größer die Bedrohung, desto größer ist das Risiko des Nichthandelns – und desto zwingender das Argument für antizipatorische Selbstverteidigung, selbst wenn Unsicherheit darüber besteht, wann und wo der Feind angreifen wird.« <sup>98</sup> Behauptet wird also, daß die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen und Terroristen eine solche Ausweitung des Kriteriums einer unmittelbaren Bedrohung erfordere, daß auch künftige, potentielle Bedrohungen davon erfaßt werden. <sup>99</sup> Doch je weiter eine potentielle Bedrohung in der Zukunft liegt, desto größer ist der Spielraum, die Absichten und Fähigkeiten eines potentiellen Gegners einzuschätzen. Die Entscheidung über ein militärisches Vorgehen gegen einen solchen potentiellen Gegner beansprucht die US-Administration allein für sich. Das Streben nach absoluter Sicherheit der Hegemonialmacht USA macht aus Präemption das, was herkömmlich als Präventivkrieg bezeichnet wurde: die Ausschaltung einer möglichen späteren Bedrohung. <sup>100</sup>

Sosehr Außenminister Powell den Eindruck zu entkräften suchte, im Falle des Irak gehe es um die Anwendung der Präventivkriegsdoktrin. <sup>101</sup> Deutlicher als in der »Ultimatumsrede«, die Präsident Bush im März 2003 an die irakische Regierung adressierte, läßt sich diese Logik kaum formulieren. Bush beanspruchte die »souveräne Autorität« der USA, militärische Macht im Dienste nationaler Sicherheit einzusetzen – und zwar zur Ausschaltung künftiger Bedrohungen: »Wir handeln jetzt, da die Risiken der Tatenlosigkeit bei weitem größer sind. In einem Jahr oder in fünf

Jahren würde die Macht des Irak, allen freien Nationen Schaden zufügen zu können, um ein Vielfaches höher sein. Mit diesen Fähigkeiten könnten Saddam Hussein und seine terroristischen Verbündeten den Zeitpunkt für einen tödlichen Konflikt dann wählen, wenn sie am stärksten wären. Wir ziehen es vor, dieser Bedrohung jetzt dort, wo sie auftritt, zu begegnen, bevor sie plötzlich an unserem Himmel und in unseren Städten auftaucht.« <sup>102</sup>

Bemerkenswert ist: Bush behauptete nicht, der Irak sei eine unmittelbare Bedrohung. Der Präsident beanspruchte das Recht, jedes Land anzugreifen, das in einigen Jahren eine Bedrohung sein könnte, und die alleinige Verfügungsmacht über eine entsprechende Entscheidung. Auffallend ist zudem, daß die Bush-Administration den Irakkrieg zwar der amerikanischen Öffentlichkeit und dem Kongreß gegenüber im Sinne präventiver Selbstverteidigung rechtfertigte, diese völkerrechtlich höchst problematische Argumentation jedoch in der offiziellen Stellungnahme gegenüber dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nur am Rande vorbrachte. <sup>103</sup> In dem Schreiben an das höchste VN-Gremium wurde die Intervention vielmehr mit der materiellen Verletzung der dem Irak auferlegten Abrüstungsverpflichtungen begründet, womit sie durch die bestehenden Resolutionen des Sicherheitsrats autorisiert sei. Die Nichteinhaltung der Abrüstungsverpflichtungen habe dem Waffenstillstand von 1991 die Grundlage entzogen. Insofern läßt sich resümierend feststellen: Der Irakkrieg ist politisch eine Konsequenz der Bush-Doktrin; völkerrechtlich wurde er jedoch nicht mit dieser Doktrin gerechtfertigt, die – indem sie das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten in Frage stellt – in der Tat eine beträchtliche Herausforderung der bestehenden internationalen Rechtsordnung darstellt. Die USA beanspruchen mit dieser Doktrin faktisch das Recht, unter bestimmten Bedingungen in bestimmten Staaten, den sogenannten Schurkenstaaten, militä-

<sup>97</sup> *The White House*, The National Security Strategy [wie Fn. 58], S. 15.

<sup>98</sup> Ebd.

<sup>99</sup> Siehe Michael Byers, *Letting the Exception Prove the Rule*, in: *Ethics and International Affairs*, 17 (2003) 1, S. 9–16; siehe auch Anthony Clark Arend, *International Law and the Preemptive Use of Military Force*, in: *The Washington Quarterly*, 26 (Frühjahr 2003) 2, S. 89–103 (96).

<sup>100</sup> Siehe Neta C. Crawford, *The Slippery Slope of Preventive War*, in: *Ethics and International Affairs*, 17 (2003) 1, S. 30–36; Lawrence Freedman, *Prevention, Not Preemption*, in: *The Washington Quarterly*, 26 (Frühjahr 2003) 2, S. 105–114.

<sup>101</sup> Siehe Steven R. Weisman, *Pre-emption: Idea with a Lineage Whose Time Has Come*, in: *The NYT*, 23.3.2003.

<sup>102</sup> So Bush in seiner »Ultimatumsrede« vom 17. März 2003, in: *NYT*, 18.3.2003.

<sup>103</sup> In der offiziellen Stellungnahme gegenüber dem UN-Sicherheitsrat wurden die militärischen Aktionen zwar auch als unvermeidbarer Schritt zur Verteidigung der USA und der internationalen Gemeinschaft vor der Bedrohung durch den Irak dargestellt, diese Argumentation wurde aber beiläufig vorgebracht und auch nicht weiter im Sinne antizipatorischer Selbstverteidigung entwickelt, Letter dated 20 March 2003 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council, United Nations Security Council, 21.3.2003, S/2003/351.

risch zu intervenieren, gegebenenfalls mit dem Ziel, die dortige Regierung zu beseitigen.<sup>104</sup>

Die Täuschungen und Selbsttäuschungen über die tatsächlich existierenden Waffenprogramme des Irak, die im nachhinein sich als völlig falsch erweisenden Geheimdienstschätzungen und der hypothetische Nexus zum Terrorismus verdecken allzuleicht den geopolitischen Kern der Präventivkriegslogik.<sup>105</sup> Der Bush-Administration ging es darum, in einer günstigen Situation einer möglichen späteren Veränderung der militärischen Machtbalance zuungunsten der Vereinigten Staaten zuvorzukommen und auf diese Weise zu verhindern, daß der Irak den Status quo in einer aufgrund der dortigen Energieressourcen weltpolitisch und weltwirtschaftlich zentralen Region bedroht.<sup>106</sup> Dieses Kalkül wurde politisch so handlungsmächtig, weil die Bush-Administration mit einem Regimesturz mehr und mehr die Hoffnung verband, die gesamte politische Konstellation im »arabisch-nahöstlichen Konfliktsystem« (Volker Perthes) zugunsten der USA verändern zu können.<sup>107</sup>

Der Deutungsrahmen des »Globalen Krieges gegen den Terror« ermöglichte es dem Präsidenten, die Unterstützung der Öffentlichkeit und des Kongresses für den Krieg gegen den Irak zu mobilisieren, gegen ein irakisches Regime, das wegen des von der US-Regierung unterstellten Zusammenhangs zwischen

Schurkenstaaten, Massenvernichtungswaffen und Terroristen zum vorrangigen Ziel des »Krieges gegen den Terror« wurde.<sup>108</sup> Die Einbettung der Irakproblematik in den »GWOT« erleichterte es, die normativen Widerstände gegen einen Präventivkrieg zu überwinden, die in einer Demokratie wie der amerikanischen zu erwarten sind. Wie die Debatte um die Intervention gegen den Irak zeigte, sind derartige Widerstände vor allem unter Liberalen zu finden; moderate und konservative Abgeordnete und Senatoren ließen solche Skrupel nicht erkennen. Die nach dem 11. September gesteigerte Wahrnehmung einer Bedrohung erhöhte die Ansprechbarkeit für »worst-case«-Szenarien, die auf Verbindungen zwischen dem Irak und dem Terrorismus gründeten.<sup>109</sup>

Der Irakkrieg war – wie jeder Präventivkrieg – ein frei gewählter Krieg, zu dem durchaus eine Alternative existierte, auch wenn Präsident Bush am Ende glauben machen wollte, ja selbst zu glauben schien, daß ihm das militärische Vorgehen wegen der irakischen Weigerung abzurüsten aufgezwungen worden sei.<sup>110</sup> Auf jeden Fall war der Krieg gegen den Irak, wie Richard Haass es ausdrückte, ein »war of choice«.<sup>111</sup> Die Alternative – Eindämmung und Abschreckung – wurde von der Bush-Administration wegen der politischen Kosten (offenbar vor allem die Ressentiments gegen die USA, die aus der Aufrechterhaltung der Militärpräsenz in Saudi-Arabien erwachsen würden)

**104** Siehe Eyal Benvenisti, *The US and the Use of Force: Double-edged Hegemony and the Management of Global Emergencies*, in: *European Journal of International Law*, 15 (September 2004) 4, S. 677–700.

**105** Die Verwendung des Begriffes »preventive war« im Sinne eines Kriegstypus ist analytisch nicht ganz unproblematisch: Kennzeichnend für den Typus Präventivkrieg ist die Motivation für den Krieg, also seine Ursache. So kann die Angst vor einer Machtverschiebung ein Grund für einen Präventivkrieg sein, möglicherweise ist es aber nur einer unter mehreren Gründen. Und es gibt kein klares Kriterium, wie wichtig ein präventives Motiv gewesen sein muß, um die Zuordnung zum Typus des Präventivkriegs zu rechtfertigen. Jack S. Levy bleibt bei dem gängigen Begriff, verwendet ihn aber in dem Sinne eines Krieges, der Resultat einer Strategie ist, die primär in einer »preventive motivation« begründet ist, siehe Jack S. Levy/Joseph R. Gochal, *Democracy and Preventive War: Israel and the 1956 Sinai Campaign*, in: *Security Studies*, 11 (Winter 2001/02) 2, S. 1–49, hier S. 6–10, Zitat S. 10.

**106** Siehe hierzu und im folgenden Scott A. Silverstone, *The Preventive War Taboo and American Democracy*, Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, Montreal, 17.3.2004.

**107** Siehe dazu ausführlicher Peter Rudolf, *Der 11. September, die Neuorientierung amerikanischer Außenpolitik und der Krieg gegen den Irak*, in: *Zeitschrift für Politik*, 50 (August 2003) 3, S. 257–280.

**108** Siehe Chaim Kaufmann, *Threat Inflation and the Failure of the Marketplace of Ideas*, in: *International Security*, 29 (Sommer 2004) 1, S. 5–48.

**109** Wie eine Inhaltsanalyse der Debatten im Kongreß deutlich machte, beherrschten die Ereignisse vom 11. September die Bedrohungswahrnehmung ganz und gar und die Bereitschaft, künftige Risiken hinzunehmen, war durch die Anschläge schlagartig gesunken. Die 71% der Abgeordneten, die für die Ermächtigung des Präsidenten zum Einsatz militärischer Macht stimmten, bezeugten die Entschlossenheit, eine weitere Katastrophe dieser Art abwehren zu wollen. Auch im Senat begründeten zwei Drittel der Mitglieder ihre Entscheidung mit dem Terrorismus und dem 11. September, siehe Silverstone, *Preventive War Taboo* [wie Fn. 106], S. 33–34.

**110** In seiner Rede vom 26.2.2003 sprach er davon: »If war is forced upon us by Iraq's refusal to disarm, ...« (abgedruckt in: NYT, 27.2.2003).

**111** Zu Recht stellte Richard Haass fest, daß es sich beim Irakkrieg um einen »war of choice« und nicht einen »war of necessity« handelte. Letztere zeichnen sich seiner Ansicht nach durch zweierlei aus: zum einen durch die Notwendigkeit, auf eine militärische Aggression zu reagieren, zum anderen durch die Tatsache, daß militärische Gewalt die einzige Option ist, mit der die Folgen einer Aggression rückgängig gemacht werden können, siehe Richard N. Haass, *Wars of Choice*, in: WP, 23.11.2003, S. B07.

und der Risiken verworfen. Zu Unrecht, wie Kritiker in den USA meinten: Von der ohnehin extrem unwahrscheinlichen Weitergabe von Massenvernichtungswaffen an Terroristen könne Saddam Hussein – so ihre damalige Argumentation – durch die Drohung mit dem Regimesturz abgehalten werden; es sei nur schwer vorstellbar, daß ein irakischer Diktator, wenn er denn irgendwann im Besitz von Nuklearwaffen wäre, glauben könnte, die USA nuklear erpressen oder von der Unterstützung verbündeter Staaten in der Region abhalten zu können.<sup>112</sup> Abschreckungslogisch ist eine derartige Überschätzung der eigenen »Selbstabschreckung« zwar in der Tat schwer nachvollziehbar.<sup>113</sup> In der Wahrnehmung der Bush-Administration verbinden sich jedoch das unter amerikanischen Konservativen traditionell stark ausgeprägte Unbehagen gegenüber der Abschreckung mit der durch die Erfahrung des 11. September ausgelösten Hypersensibilität für mögliche, weil nicht gänzlich auszuschließende Bedrohungen: Warum sollten die USA auch nur die kleinste mögliche künftige Bedrohung in Kauf nehmen, wenn sie die Macht haben, sie vorbeugend auszuschalten?

Sosehr präventive Selbstverteidigung in diesem weitgefaßten Verständnis der Skepsis gegenüber der Abschreckung entspringt, sosehr ist sie gleichzeitig Teil einer neuen Abschreckungspolitik, sozusagen einer »höheren Form der Abschreckung«: Nicht (erst) vom Einsatz von Massenvernichtungswaffen, sondern bereits von ihrem Erwerb sollen Staaten abgehalten werden.<sup>114</sup> Das Interessen- und Risikokalkül potentieller Gegner soll beeinflusst werden.<sup>115</sup> Wenn etwa ein

**112** Siehe John J. Mearsheimer/Stephen M. Walt, Can Saddam Be Contained? History Says Yes, Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs, November 2002 (in gekürzter Version unter dem Titel »An Unnecessary War« in: Foreign Policy, [Januar/Februar 2003] 134, S. 50–59).

**113** Siehe Robert Jervis, The Confrontation between Iraq and the U.S.: Implications for the Theory and Practice of Deterrence, in: European Journal of International Relations, 9 (Juni 2003) 2, S. 315–337.

**114** Charles Krauthammer, The Obsolescence of Deterrence, in: The Weekly Standard, 8 (12.9.2002) 13.

**115** Allgemein für die amerikanische Sicherheitspolitik hat dies Verteidigungsminister Rumsfeld so formuliert: »Unser Ziel ist es nicht nur, Kriege zu führen und zu gewinnen, sondern auch, sie zu verhindern. Um das zu erreichen, müssen wir Wege finden, um Entscheidungen potentieller Gegner zu beeinflussen. Wir müssen sie nicht nur davon abschrecken, vorhandene Waffen einzusetzen, sondern von vorneherein auch davon, neue gefährliche Waffen herzustellen.« (Donald H. Rumsfeld, Transforming the Military, in: Foreign Affairs, 81 [Mai/Juni 2002] 3, S. 20–32).

nichtgenannter »senior official« mit der Aussage zitiert wird, die Veröffentlichung der Nationalen Sicherheitsstrategie solle klarmachen, daß der Irak der erste, aber nicht der letzte Testfall der Bush-Doktrin sei, so zeigt dies, daß sich die US-Regierung vom Krieg gegen den Irak einen »Demonstrationseffekt« erhoffte.<sup>116</sup> So gesehen ist die »Präemptiondoktrin« ein Element einer neuen Abschreckungspolitik, mit dem die hegemoniale Macht USA die internationale Ordnung sichern will.<sup>117</sup> Daß sich die beiden anderen Staaten auf der »Achse des Bösen« – Iran und Nordkorea – von diffusen Drohgebärden einschüchtern lassen, ist allerdings fraglich angesichts der Tatsache, daß es für die USA in diesen Fällen keine »guten« militärischen Optionen gibt. Im Falle Nordkoreas stellen sich drei beträchtliche Probleme: zunächst die genaue Lokalisierung aller einschlägigen Anlagen, zweitens ihre Ausschaltung und drittens die Verhinderung von Vergeltungsangriffen. Gerechnet werden muß mit geheimen Anlagen, vor allem die zur Urananreicherung sind wohl nicht bekannt. Selbst wenn der Ort aller Anlagen identifiziert wäre, bliebe die Zerstörung unterirdischer gehärteter Ziele mit konventionellen Waffen extrem schwierig. Und selbst wenn dies möglich wäre, bestünde das Risiko nordkoreanischer Vergeltungsangriffe, nicht mit nuklearen Waffen, sondern mit konventionellen und chemischen Gefechtsköpfen bestückter Artillerie, in deren Reichweite Seoul liegt. Schätzungen rechnen mit etlichen hunderttausend Toten auf südkoreanischer und amerikanischer Seite. Ob die »intra-war deterrence« durch die Androhung einer Eskalation funktionieren würde, ist extrem ungewiß. Schnell könnten sich amerikanische Angriffe gegen nordkoreanische Nuklearanlagen zu einem massiven Krieg auf der koreanischen Halbinsel ausweiten. Nicht ganz so problematisch dürften Militärschläge gegen das iranische Nuklearprogramm sein, wenn denn die wichtigsten Einrichtungen alle lokalisiert werden können. Doch auch hier stellt sich das Problem einer unkontrollierten Eskalation und das Risiko eines langen, auf iranischer Seite mit asymmetrischen Mitteln geführten Konflikts.<sup>118</sup>

**116** Siehe David E. Sanger/Steven R. Weisman, Bush's Aides Envision New Influence in Region, in: NYT, 10.4.2003.

**117** Siehe Galia Press-Barnathan, The War against Iraq and International Order: From Bull to Bush, in: International Studies Review, 6 (2004) 2, S. 195–212.

**118** Siehe Phillip C. Saunders, Military Options for Dealing with North Korea's Nuclear Program, Monterey Institute for International Studies, Januar 2003, <<http://cns.miis.edu/research/korea/dprkmil.htm>>; Michael Eisenstadt, The Chal-



Was bleibt nach Irak von der sogenannten »Präemptionsdoktrin«? Manche Beobachter haben sie bereits für tot erklärt, weil sich zwei ihrer zentralen Prämissen im Falle des Irak als falsch erwiesen hätten: zum einen die Überzeugung, über gesicherte Geheimdienstschätzungen zu den Absichten und Fähigkeiten möglicher Gegner zu verfügen, zum anderen die Zuversicht, daß die technologische Überlegenheit der USA das Kriegführen ohne große Kosten ermögliche.<sup>119</sup> Doch der Kerngedanke der Präventivkriegsidee – die vorbeugende Ausschaltung potentieller künftiger Bedrohungen – ist damit nicht obsolet geworden.<sup>120</sup>

In der State of the Union Address Ende Januar 2004 bekräftigte der Präsident jedenfalls die Substanz der »Bush-Doktrin« noch einmal – und damit implizit auch die Politik der »Präemption« im erweiterten Sinne: »Als Teil der Offensive gegen den Terror setzen wir uns außerdem mit Regimen auseinander, die Terroristen Zuflucht bieten, sie unterstützen und die sie mit nuklearen, chemischen oder biologischen Waffen ausrüsten könnten. Die Vereinigten Staaten und ihre Bündnispartner sind entschlossen: Wir weigern uns, im Schatten dieser elementaren Gefahr zu leben.« Und in der vom Pentagon im März 2005 veröffentlichten National Defense Strategy heißt es: »Unter den gefährlichsten und zwingendsten Umständen kann es Prävention möglicherweise erfordern, Gewalt einzusetzen, um Massenvernichtungswaffen unbrauchbar zu machen oder zu zerstören, die sich im Besitz von Terroristen oder anderen befinden, oder Ziele anzugreifen (z.B. Terroristen), die die USA oder befreundete Staaten oder andere Interessen direkt bedrohen.«<sup>121</sup>

Militärisch bleiben präventive Optionen im sicherheitspolitischen Arsenal.<sup>122</sup> Politisch bleiben die Bedin-

lungen of U.S. Preventive Military Action, in: Henry Sokolski/ Patrick Clawson (Hg.), *Checking Iran's Nuclear Ambitions*, Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Januar 2004, S. 113–128.

**119** So Ivo H. Daalder/James M. Lindsay, *The Preemptive-war Doctrine Has met an Early Death in Iraq*, in: *Los Angeles Times*, 30.5.2004.

**120** So Gary Schmitt, *Going after Perceived Threats Will Remain Part of the U.S. Arsenal*, in: *Los Angeles Times*, 30.5.2004.

**121** *U.S. Department of Defense*, *The National Defense Strategy* [wie Fn. 88], S. 10.

**122** Planung und Ausführung solcher Schläge gegen Staaten, die Massenvernichtungswaffen entwickeln, sind eine der Aufgaben des Strategic Command. Grundlage ist die von Verteidigungsminister Rumsfeld im Sommer 2004 unterzeichnete »Interim Global Strike Alert Order«. Damit wird offenbar eine Direktive des Präsidenten vom Januar 2003

umgesetzt. Die Planungen für solche weltweiten Einsätze sind in CONPLAN 8022-02 niedergelegt. Der Einsatz von Bodentruppen – Spezialkommandos vor Ort einmal ausgenommen – ist dabei nicht vorgesehen, siehe William Arkin, *Not Just A Last Resort?*, in: *WP*, 15.5.2005.

ungen und Rechtfertigungen solcher Optionen jedoch in einem Zustand beträchtlicher Ambiguität.<sup>123</sup> In der Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 beanspruchten die USA das Recht, in Staaten zu intervenieren, die Terrorgruppen unterstützen. Im Falle des Irak wurde dieser Anspruch ausgeweitet – und traf in den Vereinten Nationen auf harten Widerstand. An der Durchsetzung neuer, allgemein geltender Regelungen scheint die Bush-Administration nicht interessiert zu sein. Die USA fordern keineswegs aufgrund ihres hegemonialen Status, ihrer besonderen Verantwortung für internationale Stabilität, aber auch ihrer besonderen Exponiertheit gegen neue Bedrohungen explizit ein exklusives Recht.<sup>124</sup> Der Anspruch, der mit der Bush-Doktrin verbunden ist, wurde zwar nicht zurückgenommen, aber auch nicht konzeptionell klar bestimmt.

umgesetzt. Die Planungen für solche weltweiten Einsätze sind in CONPLAN 8022-02 niedergelegt. Der Einsatz von Bodentruppen – Spezialkommandos vor Ort einmal ausgenommen – ist dabei nicht vorgesehen, siehe William Arkin, *Not Just A Last Resort?*, in: *WP*, 15.5.2005.

**123** Siehe Donald C.F. Daniel/Peter Dombrowski/Rodger A. Payne, *The Bush Doctrine Is Dead; Long Live the Bush Doctrine?*, in: *Orbis*, 49 (Frühjahr 2005) 2, S. 199–212.

**124** Zu den unterschiedlichen Interpretationen siehe Nicholas Wheeler, *The Bush Doctrine: The Responsibilities of Sovereignty or a Revolutionary Challenge to the Principles of International Order*, Beitrag zu dem Workshop on International Law, International Relations and Terrorism des Social Sciences Research Council, 14./15.11.2002, <[www.ssrc.org/programs/gsc/gsc\\_activities/wheeler.page](http://www.ssrc.org/programs/gsc/gsc_activities/wheeler.page)>. Für Stanley Hoffmann läßt sich die Weigerung der Bush-Administration, sich bei Entscheidungen über den Einsatz der Streitkräfte bestehenden völkerrechtlichen Regelungen zu unterwerfen, in zweierlei Hinsicht deuten: Zum einen in dem Sinne, daß Entscheidungen über die Führung eines Krieges keinerlei rechtlichen Regelungen unterworfen sind, daß jeder Staat das souveräne Recht zum Krieg beanspruchen kann und alle rechtlichen Begrenzungen, die im 20. Jahrhundert im Hinblick auf das *ius ad bellum* entwickelt wurden, obsolet sind. Zum anderem ist eine Deutung in dem Sinne möglich, daß die USA als hegemoniale Macht und Garant der internationalen Ordnung das souveräne Recht beanspruchen, sich nach eigener Entscheidung über jene rechtlichen Grenzen hinwegzusetzen, die für andere Staaten nach wie vor gelten sollen. Stanley Hoffman glaubt, daß Präsident Bush eher die zweite Position vertritt (Stanley Hoffmann, *America Goes Backward*, in: *The New Review of Books*, 50 (12.6.2003) 10, S. 74–75; 78–80).

## Die Förderung von Freiheit und Demokratie

Der spezifische Charakter der amerikanischen Außenpolitik nach 1945, aber auch deren grundlegende Zweideutigkeit verdankt sich der Verschmelzung zweier Denktraditionen, der realistisch-geopolitischen und der mit dem Namen Wilsons verbundenen liberal-idealistischen. Realpolitisch in der Bedrohungswahrnehmung und sehr oft auch in der Praxis, aber liberal in Rhetorik und Ordnungsvorstellung entzieht sie sich einer einfachen Interpretation. Auch die Außenpolitik von Bush steht in der Kontinuität dieser Traditionen.

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 entspreche, sondern zugleich auch ihrem Sicherheitsinteresse.<sup>125</sup> Die Welle der Demokratisierung seit den siebziger Jahren 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 immer wieder artikuliert wurde: daß nämlich liberale Demokratien untereinander keine Kriege führen.

Doch als organisierendes Prinzip amerikanischer Außenpolitik war das »enlargement« – die Erweiterung der Zone demokratischer Staaten – von vornherein überfordert. Die Demokratieförderung blieb auch unter Clinton ein je nach Region, Interessenlage und Zeitpunkt unterschiedlich ausgeprägtes Element der amerikanischen Außenpolitik. In Zentralasien und im Kaukasus etwa zeigte die Regierung Clinton wenig Interesse an Demokratieförderung, und auch gegenüber den befreundeten autokratischen Regimen im Nahen Osten spielte das Thema Demokratisierung kaum eine Rolle.<sup>126</sup> Die Widersprüchlichkeiten waren unter Clinton aufgehoben in der Hoffnung, daß die

durchdringende Macht des Kapitalismus autoritäre Regime auf lange Sicht in das Reich der Demokratie bringen werde.

Seit dem 11. September lassen sich in der amerikanischen Außenpolitik 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.<sup>127</sup> Die Regierung in Washington selbst sieht darin keinen Widerspruch und weist den Vorwurf doppelter Standards zurück.<sup>128</sup> 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.<sup>129</sup> Doch wehrt sie von vornherein eine andere mögliche Erklärung der Abneigung gegenüber den USA ab: daß

<sup>127</sup> Siehe Thomas Carothers, Promoting Democracy and Fighting Terror, in: Foreign Affairs, 82 (Januar–Februar 2003) 1, S. 84–97; Peter Beinart, Double Standards II, in: The New Republic Online, 4.10.2004.

<sup>128</sup> Die Außenpolitik der Bush-Administration, so die apologetische Sicht, habe mit ihrem integrativen Ansatz die richtige Balance zwischen unterschiedlichen außenpolitischen Zielen gefunden. Zwar sei die sicherheitspolitische und nachrichtendienstliche Zusammenarbeit mit autoritären zentralasiatischen Regierungen intensiviert worden, zugleich aber auch die Bemühungen, die Menschenrechtslage in jenen Ländern zu verbessern. Ja, gerade über die Kooperation im Sicherheitsbereich erhöhe sich die Möglichkeit, in Sachen Demokratisierung Einfluß zu nehmen; mehr noch: Der Kampf gegen terroristische Gruppen und Schurkenstaaten mit ihren intoleranten Ideologien sei zentraler Bestandteil der Demokratieförderung! Siehe Paula J. Dobriansky (Under Secretary of State), The Core of U.S. Foreign Policy, in: Foreign Affairs, 82 (Mai/Juni 2003) 3, S. 141–144; siehe auch die Replik von Thomas Carothers, ebd., S. 144f.

<sup>129</sup> Siehe Maria Ottaway/Thomas Carothers, Think Again: Middle East Democracy, in: Foreign Policy, (November/Dezember 2004) 145, S. 22–28.

<sup>125</sup> Siehe Tony Smith, America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century, Princeton: Princeton University Press, 1994.

<sup>126</sup> Siehe Thomas Carothers, The Clinton Record on Democracy Promotion, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, September 2000 (Carnegie Papers Nr. 16); 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.

diese nämlich irgend etwas mit der amerikanischen Außenpolitik in der Region zu tun haben könnte.<sup>130</sup>

Präsident Bush stellte sich ausdrücklich in die Tradition Woodrow Wilsons, als er am 19. November 2003 in London die weltweite Verbreitung der Demokratie als einen der »Pfeiler« von Frieden und Sicherheit benannte – neben internationalen Institutionen, die sich den neuen Herausforderungen stellen, und der Bereitschaft, als letztes Mittel Streitkräfte einzusetzen, um Gewalt einzudämmen.<sup>131</sup> Regionaler Schwerpunkt der Demokratieförderung solle, so Bush, der Nahe und Mittlere Osten sein, wo »Jahrzehnte einer gescheiterten Politik« abgeschüttelt werden müssten. Mit der bisherigen Bereitschaft, »Unterdrückung zugunsten von Stabilität zu tolerieren«, werde es eine Ende haben: In Zukunft solle eine andere Politik gelten, »eine nach vorne gerichtete Strategie der Freiheit im Nahen Osten«. Nicht um die Oktroyierung von Demokratie solle es gehen, sondern um die Unterstützung von Reformen, wo immer sie stattfinden.

Die Kritik an dem Verzicht amerikanischer Außenpolitik, ernsthaft auf die Liberalisierung und Demokratisierung in der arabischen Welt zu drängen, ist bemerkenswert. Wenn die USA nun sowohl Freiheit als auch Demokratie fordern, dann dient dies natürlich dazu, die in der Region vorherrschende Wahrnehmung zu verändern, die westliche Supermacht sei einzig an der Bewahrung des Status quo interessiert.<sup>132</sup> Die Vereinigten Staaten – so die Botschaft – sind bereit, die Öffnung der autokratischen Regime des Nahen und Mittleren Ostens für die nach politischer Mitsprache drängenden sozialen Kräfte zu fördern.

Die deklaratorische Selbstverpflichtung auf das Ziel der Demokratieförderung sollte als Bruch mit der bisherigen US-Politik in der Region nicht unterschätzt werden, wenngleich sie zunächst auch dazu diene, einen zusätzlichen Legitimationsrahmen für den gewaltsamen Regimesturz im Irak zu schaffen. Als in der Bush-Administration über die Folgewirkungen einer sicherheitspolitisch begründeten Intervention

nachgedacht wurde, kam die Hoffnung ins Spiel, daß ein »befreiter« Irak katalytisch auf die demokratische Transformation der Region wirken könnte und sich der Nährboden für den islamistischen Terrorismus so langfristig austrocknen ließe.<sup>133</sup> Präsident Bush erhob einen »freien Irak im Herzen des Mittleren Ostens« zum wichtigsten Etappenziel der »weltweiten demokratischen Revolution« und bezeichnete die »Strategie der Freiheit im Nahen Osten« als zentralen Teil des Kampfes gegen den Terrorismus.<sup>134</sup> Er machte sich damit die umstrittene, von neokonservativen Politikern vertretene, vom State Department aber als unhaltbar eingestufte »Dominotheorie« zu eigen.<sup>135</sup> Ein freier Irak soll, wie es scheint, als Modell für die Vereinbarkeit traditioneller arabischer und demokratischer Werte dienen.

Die amerikanische Nah- und Mittelostpolitik folgt damit der »Lewis-Doktrin«. In der unmittelbaren Situation nach dem 11. September, in der die Regierung in Washington den »Feind« und die angemessenen Reaktionen zu definieren hatte, wurde der 1916 in London geborene Orientalist Bernard Lewis für viele in der Bush-Administration geradezu zu einem intellektuellen Guru, insbesondere für Vizepräsident Cheney und den stellvertretenden Verteidigungsminister Paul Wolfowitz.<sup>136</sup> Was sind die grundlegenden Ideen von Lewis und warum trafen sie auf so fruchtbaren Boden? Es waren im Grunde zwei Überlegungen, die ohnehin den außenpolitischen Präferenzen der Hegemonialisten entgegenkamen: zum einen die These, daß Stärke in der Region Respekt verschaffe, zumindest aber Furcht verbreite – und daß dies grundlegend für die amerikanische Sicherheit sei. »Get tough or get out« – vor dieser Wahl standen die USA laut Lewis nach dem 11. September.<sup>137</sup> Die Frage, warum die USA

**133** Siehe die Äußerungen von Douglas Feith, Undersecretary of Defense for Policy, in: Nicholas Lemann, *After Iraq: The Plan to Remake the Middle East*, in: *The New Yorker*, 17./24.2.2003.

**134** »The establishment of a free Iraq at the heart of the Middle East will be a watershed event in the global democratic revolution.« (Rede vom 6.11.2003 anlässlich des 20. Jahrestags des National Endowment for Democracy, in: *NYT*, 7.11.2003), <[www.ned.org/events/anniversary/oct1603-Bush.html](http://www.ned.org/events/anniversary/oct1603-Bush.html)>.

**135** Siehe Greg Miller, *Democracy Domino Theory* »Not Credible«, in: *Los Angeles Times*, 14.3.2003.

**136** Siehe Peter Waldman, *A Historian's Doctrine on Islam Steers U.S. in Fighting Terrorism*, in: *The Wall Street Journal*, 3.2.2004, S. 1/10; dort auch alle Zitate.

**137** Ein *senior official*, der bei einem White House Briefing von Lewis dabei war, faßte ein von Lewis vorgetragenes Statement so zusammen: »Look, in that part of the world, nothing matters more than resolute will and force« (zitiert in: Nicholas Lemann, *The Next World Order*, in: *The New Yorker*, 1.4.2002.)

**130** Siehe Amy Hawthorne, *Political Reform in the Arab World: A New Ferment?*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Oktober 2004 (Carnegie Papers Nr. 52), S. 5.

**131** George W. Bush, Rede im Whitehall Palace, 19.11.2003 <[www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031119-1.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031119-1.html)>; Eine Übersetzung findet sich auf der Website des Amerika-Diensts <<http://amerikadienst.usembassy.de/>>.

**132** Siehe hierzu die Überlegungen von Richard N. Haass (zu jener Zeit Direktor des Planungsstabs im Außenministerium), *Toward Greater Democracy in the Muslim World*, in: *The Washington Quarterly*, 26 (Sommer 2003) 3, S. 137–148.

gehaßt würden, sei im Grunde falsch gestellt. Denn seit Jahrhunderten haßten die Muslime die christliche Zivilisation, die sich auch noch als die überlegenere erweise. Antiamerikanismus entspringe nicht amerikanischem Verhalten, sondern eigenen Defiziten. Die richtige Frage müsse daher lauten: »Why do they neither fear nor respect us?« Zum anderen war es die These, daß Demokratieförderung in der Region geboten und auch möglich sei. Denn historisch seien Tyrannen dem Islam fremd und nach Konsens strebende Regierungen hätten in der arabischen Welt eine lange Tradition. Und der Irak mit seinem Ölreichtum und seiner Diktaturerfahrung sei der richtige Ort, um mit der demokratischen Transformation der Region zu beginnen.

Wie sehr wird die erklärte Absicht, die Demokratisierung im Nahen und Mittleren Osten zu fördern, über die Legitimierung des Irakkriegs hinaus die tatsächliche Politik bestimmen? Das Ziel, die arabische Welt zu demokratisieren, ist in der amerikanischen Diskussion nämlich keineswegs unumstritten. Aus der Sicht »realpolitischer« Skeptiker sind mit dieser Intention eher Risiken als Chancen verbunden, da nicht zu erwarten sei, daß demokratisch gewählte Regierungen in der Region tatsächlich eine mit amerikanischen Interessen zu vereinbarende Politik betreiben werden, insbesondere im Hinblick auf Israel und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.<sup>138</sup>

Teilt die Bush-Administration also nicht mehr die lange vorherrschende Befürchtung, daß die demokratische Öffnung der arabischen Staaten islamistische Kräfte an die Macht bringen werde? Erwartet sie nunmehr, wie manche Beobachter zu erkennen glauben, von einer Transformation der arabischen Staaten langfristig eine Säkularisierung und Verwestlichung? Sicher ist nur, daß die politische Liberalisierung ein langwieriger Prozeß mit ungewissem Ausgang ist.<sup>139</sup> In den öffentlichen Stellungnahmen der Bush-Administration werden mögliche Zielkonflikte nicht thematisiert. Ihre Politik zielt erklärtermaßen auf einen »allmählichen demokratischen Wandel«. Bei diesem Prozeß wird dreierlei als entscheidend angesehen: erstens die Erweiterung des Raums für

Organisationen der »unabhängigen Zivilgesellschaft«, zweitens Verbesserungen bei den »grundlegenden Regierungspraktiken« (Korruption, Gerichtswesen u.a.) und drittens die Etablierung freier und fairer, die Bevölkerung in größerem Umfang einbeziehender Wahlen und die Übertragung von Aufgaben an Institutionen, die durch Wahlen legitimiert sind.<sup>140</sup>

Es ist ausdrücklich nicht daran gedacht, ein bestimmtes Modell von Demokratie, etwa das amerikanische, in die islamisch-arabische Welt zu exportieren. Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine demokratische Transformation werden keineswegs ignoriert, und Demokratie wird nicht mit rasch abzuhaltenden Wahlen gleichgesetzt. Auch die Bush-Administration ist sich bewußt, daß sich ein Demokratisierungsprozeß aus den Kräften im Lande selbst heraus entwickeln muß und die USA dabei lediglich helfen können.

Doch wie soll das geschehen? Durch die Unterstützung des wirtschaftlichen und politischen Wandels und durch die Verbesserung der Bildungssysteme: Diese Antwort jedenfalls gab das Außenministerium mit der von Colin Powell am 12. Dezember 2002 bekanntgegebenen Partnerschafts-Initiative für den Nahen Osten und Nordafrika (MEPI) – einer bewußt als politische Botschaft konzipierten programmatischen Initiative. Ursprünglich war MEPI im wesentlichen eine Zusammenfassung unterschiedlicher, bereits bestehender regionaler Initiativen. Die finanzielle Ausstattung ist recht bescheiden: Im Haushaltsjahr 2002 standen 29 Millionen US-Dollar für Pilotprojekte zur Verfügung, in den beiden folgenden Jahren jeweils rund 90 Millionen US-Dollar und im Haushaltsjahr 2005 zuletzt 74 Millionen. Der zweite Pfeiler dessen, was im Sprachgebrauch der US-Administration als Middle East Initiative firmiert, ist das von Präsident Bush im Mai 2003 angekündigte Projekt einer bis zum Jahre 2013 einzurichtenden Freihandelszone (Middle East Free Trade Area, MEFTA). Über wirtschaftliche Veränderungen soll langfristig politischer Wandel in der Region induziert werden. Die Aussicht auf einen Abbau der amerikanischen Barrieren für Importe aus

<sup>138</sup> Siehe etwa Ray Takeyh/Nikolas K. Gvosdev, *Democratic Impulses versus Imperial Interests: America's New Mid-East Conundrum*, in: *Orbis*, 47 (Sommer 2003) 3, S. 415–431.

<sup>139</sup> Siehe dazu den Diskussionsbeitrag von Amy Hawthorne in: Middle East Policy Council, *Imperial Dreams: Can the Middle East Be Transformed, Thirty-fourth in the Capitol Hill Conference Series on U.S. Middle East Policy*, 3.10.2003, <[www.mepc.org/public\\_asp/forums\\_chcs/34.asp](http://www.mepc.org/public_asp/forums_chcs/34.asp)>.

<sup>140</sup> Die Formulierung »gradual democratic change« und die anderen Zitate finden sich bei William J. Burns (Assistant Secretary of State for Near Eastern Affairs), *Democratic Change and American Foreign Policy in the Middle East*, Rede vor dem Center for the Study of Islam and Democracy, 4<sup>th</sup> Annual Conference, 16.5.2003, siehe <[www.islam-democracy.org](http://www.islam-democracy.org)>.

der Region soll als Anreiz für Reformen dienen.<sup>141</sup> So wird ein Freihandelsabkommen mit Ägypten recht deutlich an die Fortsetzung politischer und wirtschaftlicher Reformen geknüpft.<sup>142</sup>

Schließlich erhielt die Förderung politischer und wirtschaftlicher Reformen in der Region mit der auf dem G-8-Treffen im Juni 2004 bekanntgegebenen *Broader Middle East and North Africa Initiative* (BMENA) noch eine multilaterale Dimension.<sup>143</sup> Das Anliegen der Bush-Administration scheint in erster Linie gewesen zu sein, eine internationale Diskussion in Gang zu bringen – nicht ohne Erfolg: Arabische Regierungen stellten eigene Reformvorschläge vor, bekannten sich zu demokratischen Praktiken und gaben jenen Kräften etwas Spielraum, die demokratische Reformen verlangen.<sup>144</sup> Das erste Treffen des auf dem G-8-Gipfel vereinbarten »Forum for the Future« fand unter Beteiligung von 20 islamischen und arabischen Staaten und der G-8-Staaten im Dezember 2004 in Rabat statt und konzentrierte sich auf Fragen wirtschaftlicher Liberalisierung.

Die amerikanische Politik der Demokratieförderung setzt – das wird aus den Initiativen deutlich – vor allem auf »indirekte«, das heißt die bestehenden Machtstrukturen nicht direkt berührende Strategien.<sup>145</sup> Die erwünschten Entwicklungen sollen im Sinne eines gesteuerten gradualistischen Wandels ausgelöst und forciert werden.<sup>146</sup> Mit wirtschaftlichen Reformen, die dem üblichen liberalen Ansatz verpflichtet sind, soll die Entwicklung eines privaten Sektors stimuliert und die Herausbildung einer vom

Staat nicht in hohem Maße abhängigen Elite und Mittelschicht gefördert werden. Nun liegt das Problem eines solchen Vorgehens im Nahen und Mittleren Osten darin, daß die USA mit ihrer Forderung nach marktwirtschaftlichen Reformen bisher kaum Erfolg hatten, untergraben sie doch die Interessen des Staatsapparats. Selbst unter der optimistischen Annahme, daß die Reformen durchgeführt werden und positive Effekte zeitigen, dürfte der erhoffte politische Veränderungsprozeß viel Zeit benötigen. Die beiden anderen Formen indirekter Demokratieförderung, die Förderung von »good governance« und die Stärkung der Zivilgesellschaft, sind genau wie die wirtschaftliche politisch deshalb attraktiv, weil sie nicht unmittelbar an den Machtstrukturen in den arabischen Klientelstaaten rütteln und die politischen Beziehungen mit den befreundeten autokratischen Regimen nicht gefährden. In Transitionstaaten ist dieser Ansatz fruchtbar. Dort können bereits eingeleitete Prozesse auf diese Weise gefördert und unterstützt werden. Doch in den arabischen Staaten geht es nicht um die Konsolidierung der Demokratie. Autoritäre und halbautoritäre Staaten sind in der Lage, eine begrenzte Liberalisierung zuzulassen, ohne daß die politischen Machtstrukturen angetastet werden. Mit der Ausrichtung auf graduellen Wandel, positive Anreize und indirekte Maßnahmen ähnelt die amerikanische Politik der Demokratieförderung im Nahen und Mittleren Osten im übrigen der lange vor dem 11. September 2001 eingeschlagenen europäischen Strategie, die in den USA oft ignoriert oder belächelt wurde.<sup>147</sup>

Ist die Bush-Administration bereit, zu einer Politik der direkten Demokratieförderung überzugehen? Wenn ja, dann hieße dies, Druck auf befreundete Regime auszuüben, den politischen Prozeß für gesellschaftliche Partizipation zu öffnen – sprich: Entwicklungen einzufordern, an deren Ende freie Wahlen stehen. Zwar ermutigt Washington die befreundeten Staaten inzwischen zu einem »höheren Standard der Freiheit«; insbesondere gegenüber Ägypten und Saudi-Arabien spricht Präsident Bush mittlerweile deutlich die Erwartung aus, daß größeren Teilen der Bevölkerung die politische Partizipation ermöglicht werde.<sup>148</sup>

**141** Siehe Ian F. Ferguson/Lenore M. Sek, *Trade Negotiations in the 108<sup>th</sup> Congress*, Washington: Congressional Research Service, 3.8.2003, S. 10–12; *Office of the United States Trade Representative*, *Middle East Free Trade Initiative*, Mai 2003, <[http://usinfo.state.gov/mena/Archive\\_Index/Middle\\_East\\_Free\\_Trade\\_Initiative.html](http://usinfo.state.gov/mena/Archive_Index/Middle_East_Free_Trade_Initiative.html)>.

**142** Siehe Elizabeth Becker, *Bush Ties Trade Pact with Egypt to More Freedom*, in: NYT, 19.5.2005.

**143** Siehe Jeremy M. Sharp, *The Broader Middle East and North Africa Initiative: An Overview*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, CRS-Report, 15.2.2005.

**144** Siehe Gary C. Gambill, *Jumpstarting Arab Reform: The Bush Administration's Greater Middle East Initiative*, in: *Middle East Intelligence Bulletin*, 6 (Juni/Juli 2004) 6–7.

**145** Siehe Thomas Carothers, *Is Gradualism Possible? Choosing a Strategy for Promoting Democracy in the Middle East*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 12.6.2003 (Carnegie Papers Nr. 39).

**146** Tamara Cofman Wittes, *Arab Democracy, American Ambivalence. Will Bush's Rhetoric about Transforming the Middle East be Matched by American Deeds?*, in: *The Weekly Standard*, 9 (23.2.2004) 23.

**147** Zur europäischen Politik siehe Richard Youngs, *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

**148** So hieß es in der State of the Union Address 2005, in der auch die Rede von einem »higher standard of freedom« war: »The government of Saudi Arabia can demonstrate its leadership in the region by expanding the role of its people in

Und in einer bemerkenswerten Rede in Kairo forderte Außenministerin Rice im Juni 2005 die ägyptische Regierung auf, nach objektiven Standards freie Wahlen durchzuführen.<sup>149</sup> Doch bis dato muß die ägyptische Regierung bei allen symbolischen Unmutsbekundungen der Bush-Administration nicht fürchten, daß sie bei fortgesetzter Repression der Opposition im Lande den Zufluß amerikanischer Wirtschaftshilfe gefährden würde. In den amerikanisch-saudischen Gesprächen auf höchster Ebene scheint das Thema der politischen Reform auf einer sehr abstrakten Ebene verhandelt zu werden.<sup>150</sup> Solange die Bush-Administration gegenüber befreundeten Autokratien nicht entschieden auf konstitutionelle Reformen drängt und solange sie autoritäre Regime massiv wirtschaftlich stützt, wird die Politik der Demokratieförderung dem Vorwurf mangelnder Glaubwürdigkeit ausgesetzt bleiben. Die Politik gegenüber Ägypten, Saudi-Arabien und Pakistan – den strategisch wichtigen Staaten im Mittleren Osten – wird zum Testfall werden für die erklärte Politik, die Freiheit zu fördern.<sup>151</sup>

Präsident Bushs überbordende Rede von Freiheit und Demokratie bereitet selbst einigen Neokonservativen inzwischen deutlich Unbehagen. Der »demokratische Realismus«, den manche Neokonservative als Heilmittel gegen den »exzessiven Idealismus«, gegen den »abstrakten Idealismus« ohne geopolitische Verankerung in nationalen Interessen propagieren, ist auch mehr oder minder deutlich eine Kritik an der Rhetorik von Präsident Bush.<sup>152</sup> Doch bedient sich Präsident nur des Demokratisierungsdiskurses und betreibt ansonsten eine althergebrachte Politik, wie Kritiker aus dem liberalen Lager meinen?<sup>153</sup> Gewiß, die budgetären Konsequenzen sind weit weniger

determining their future. And the great and proud nation of Egypt, which showed the way toward peace in the Middle East, can now show the way toward democracy in the Middle East«, <[www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html)>.

**149** Condoleezza Rice, Remarks at the American University in Cairo, 20.6.2005.

**150** Siehe Dan Murphy, Arab Allies Test US »Freedom« Agenda, in: The Christian Science Monitor, 17.5.2005.

**151** Siehe Victor Davis Hanson, The Bush Doctrine's Next Test, in: Commentary, 119 (Mai 2005) 5, S. 21–26.

**152** Der Begriff »excessive idealism« findet sich bei Fukuyama, Neoconservative Moment [wie Fn. 51], S. 60, die Warnung vor einem »abstract idealism« bei Adam Wolfson, The Two Faces of Liberalism, in: The Weekly Standard, 10 (18.10.2004) 6.

**153** So Joseph T. Siegle/Morton H. Halperin, Bush's Rhetoric Battles with His Policies Promoting Democracy, Open Society Institute, 8.2.2005.

dramatisch, als die vielen Worte erwarten ließen. Abgesehen vom Nahen Osten blieb das Budget des National Endowment for Democracy, über das Mittel in die Demokratieförderung fließen, unberührt von der intensivierten Freiheitsrhetorik.<sup>154</sup> Doch eine pauschale Kritik würde zu weit gehen, denn in der Auslandshilfepolitik sind durchaus innovative Elemente zu verzeichnen – wie der Millennium Challenge Account.<sup>155</sup>

Auch rhetorisches Handeln verändert Realitäten: einmal in der arabischen Welt, in der die Bush-Administration mit ihrer Rede von Freiheit und Demokratie eine Perspektive für die Überwindung des Status quo eröffnet und zu einer breiten Reformdiskussion beigetragen hat,<sup>156</sup> dann aber auch in den USA. Denn dort hat sich nicht nur der außenpolitische Diskurs im Hinblick auf den Nahen und Mittleren Osten verändert; die von Bush eröffnete Vision – das Ende der Tyrannei in der Welt<sup>157</sup> – scheint auch den gesellschaftlichen und politischen Druck auf eine entsprechende langfristige Ausrichtung der amerikanischen Außenpolitik erhöht zu haben. In beiden Häusern des Kongresses wurde im März 2005 der ADVANCE Democracy Act<sup>158</sup> eingebracht, im Senat von dem Republikaner John McCain und dem Demokraten Joe Lieberman, im Repräsentantenhaus vom Republikaner Frank Wolf. Ziel des Gesetzes ist es, die Außenpolitik institutionell stärker als bisher auf die Förderung demokratischer Entwicklungen festzulegen. Geschehen soll

**154** Siehe Peter Baker, Funding Scarce for Export of Democracy, in: WP, 18.3.2005, S. A01; Susan E. Rice, Money Talks, in: WP, 21.2.2005, S. A27.

**155** Das Vorhaben des Millennium Challenge Account wurde von Präsident Bush erstmals in einer Rede am 14. März 2002 umrissen. Die 2004 geschaffene Millennium Challenge Corporation vergibt nach einem kompetitiven Auswahlprozeß nicht unbedeutende Mittel an Länder, die politische und wirtschaftliche Reformen eingeschlagen haben; zu den Kriterien gehören »good governance« und die Respektierung der Menschenrechte, siehe Larry Nowels, Millennium Challenge Account: Implementation of a New U.S. Foreign Aid Initiative, Washington, D.C.: Congressional Research Service, CRS-Report, 21.1.2005 (Update); siehe auch Jennifer Windsor, Democracy and Development: The Evolution of U.S. Foreign Assistance Policy, in: The Fletcher Forum of World Affairs, 27 (Sommer/Herbst 2003) 2, S. 141–150.

**156** Siehe Hawthorne, Political Reform in the Arab World [wie Fn.130].

**157** In der State of the Union Address 2005 [wie Fn. 148] hieß es: »America will stand with the allies of freedom to support democratic movements in the Middle East and beyond, with the ultimate goal of ending tyranny in our world.«

**158** Der genaue Titel lautet: Advance Democratic Values, Address Nondemocratic Countries, and Enhance Democracy Act.

dies über die Einrichtung eines Office of Democratic Movements and Transitions im State Department, die Schaffung eines Democracy Promotion Advisory Board, das unabhängige Expertise bereitstellen soll, und die Ernennung eines Special Assistant to the President on Nondemocratic Countries and Transition to Democracy. Außerdem soll die Administration ermächtigt werden, in den nächsten beiden Jahren zusätzliche 250 Millionen US-Dollar für die Demokratieförderung auszugeben. Schließlich verlangt das Gesetz einen jährlichen Bericht, der Aktionspläne zur Demokratieförderung in nichtdemokratischen Staaten enthalten soll.<sup>159</sup>

Im Juli 2005 verabschiedete das Repräsentantenhaus im Rahmen des Foreign Relations Authorization Act eine Version des ADVANCE Democracy Act, mit dem die amerikanische Außenpolitik auf das Ziel »universaler Demokratie« ausgerichtet werden soll. Keine US-Regierung mag es, wenn der Kongreß ihr Vorgaben für die eigenen Entscheidungen macht und ihren Handlungsspielraum gegenüber anderen Staaten beschränkt. So begrüßte die Bush-Administration zwar die Stoßrichtung des Gesetzes, kritisierte aber die Auflage, daß das Außenministerium Staaten nach dem Stand ihrer demokratischen Entwicklung einstuft, und lehnte die Einsetzung eines Undersecretary of State for Global Affairs and Democracy ab.<sup>160</sup> Das Gesetz, das im übrigen die amerikanischen Geheimdienste verpflichten würde, das Vermögen von Diktatoren und ihrer Gefolgsleute in- und außerhalb der USA aufzuspüren, wird zwar auf dem weiteren Weg des Gesetzgebungsprozesses wahrscheinlich in manchen Punkten abgeschliffen werden; versanden wird es jedoch vermutlich nicht.

Denn diejenigen, die die amerikanische Außenpolitik jetzt weltweit auf die Destabilisierung von Diktaturen und ihre Überwindung verpflichten wollen, bemühen sich zugleich darum, eine für die Republikanische Partei wichtige Wählerklientel zu mobilisieren: die Evangelikalen.<sup>161</sup> Anders als ein

verbreitetes Klischee es will, agiert Präsident Bushs evangelikale Kernwählerschaft bei bestimmten Themen als eine neue Basis für eine »progressive«, wertorientierte Außenpolitik und als Gegengewicht zur Dominanz strategischer und wirtschaftlicher Interessen in der amerikanischen Außenpolitik.<sup>162</sup> Bei der Wählergruppe der weißen Evangelikalen handelt es sich um diejenige gesellschaftliche Gruppe, die der Verfolgung moralischer Ziele in der Außenpolitik die höchste Priorität beimißt – mit 86 Prozent.<sup>163</sup> Auch die Verbreitung der Demokratie findet, wenn die vorrangigen Ziele der amerikanischen Außenpolitik benannt werden sollen, unter Evangelikalen mit 30 Prozent stärkere Unterstützung als in der gesamten Öffentlichkeit, wo die Zustimmung bei einem Viertel liegt.

**159** Informationen zu den genannten Gesetzen sind unter <<http://thomas.loc.gov/> [www.thomas.loc.gov](http://www.thomas.loc.gov/)> verfügbar; zum Hintergrund siehe auch John Feffer, All Democracy, All the Time, in: <[http://www.salon.com/news/feature/2005/03/15/democracy\\_act/index\\_np.html](http://www.salon.com/news/feature/2005/03/15/democracy_act/index_np.html)>, 15.3.2005.

**160** Siehe Eli Lake, »Universal Democracy« Is the Goal As Congress Eyes New Legislation, in: New York Sun, 27.7.2005.

**161** Grundsätzlich zur Bedeutung dieser Gruppe siehe Josef Braml, Die religiöse Rechte in den USA. Basis der Bush-Administration?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2004 (S 35/2004), <[www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=1031](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1031)>.

**162** Siehe Allen D. Hertzke, Freeing God's Children: The Unlikely Alliance for Global Human Rights, Lanham: Rowman&Littlefield, 2004.

**163** The Pew Research Center, Foreign Policy Attitudes [wie Fn. 34], S. 25 und S. 21.

## Was bleibt, was folgt daraus?

### Kontinuitäten und Konstanten

Die Irak-Intervention war die Manifestation des neuen amerikanischen Hegemonialismus, der großen Rolle, die militärischer Macht zugewiesen wird, der Überzeugung, die USA seien eine Kraft des Guten, der optimistischen Einschätzung amerikanischer Fähigkeiten und des Willens zur aktiven Gestaltung des globalen sicherheitspolitischen Umfelds.<sup>164</sup> Doch die Besetzung des Landes mit ihren Problemen und Kosten führte bald zur Krise des neuen strategischen Paradigmas. Diejenigen, die eine pragmatischere, moderatere Politik und ein weiteres Zugehen auf die Verbündeten erwarten, sehen die Bush-Revolution mit ihrer Ausrichtung auf Präventivkrieg, Unilateralismus und Demokratisierung des Nahen und Mittleren Ostens im Irak gescheitert.<sup>165</sup> Was auch immer dieser Präsident möchte – die Grenzen amerikanischer Macht erzwingen aus ihrer Sicht eine außenpolitische Kurskorrektur.<sup>166</sup>

Richtig an dieser Einschätzung ist: Irak hat die Grenzen amerikanischer militärischer Machtentfaltung offenbart und deutlich gemacht, daß eine »imperiale« Politik ohne arbeitsteilige substantielle Mitwirkung verbündeter Staaten nicht möglich ist. Die Belastung der amerikanischen Streitkräfte hat enorm zugenommen. Mehr als ein Viertel (27%) der aktiven amerikanischen Soldaten – also ungefähr 350 000 – tut gegenwärtig Dienst in Übersee. Das sind 50 Prozent mehr als im Jahrzehnt zwischen 1992 und 2002. Die Hälfte dieser Truppen ist an militärischen

Operationen beteiligt.<sup>167</sup> Hinzu kommt, daß die Konzentration der amerikanischen Streitkräfte in Irak und Afghanistan nach Ansicht der militärischen Führung den Einsatz des Militärs in anderen Konfliktregionen erschwert. Amerikanische Verbände sind nach dieser Einschätzung zwar in der Lage, alle größeren Kampfhandlungen mit Erfolg durchzuführen, doch würden sie vermutlich länger dauern und größere amerikanische Verluste, aber auch Opfer unter der gegnerischen Zivilbevölkerung nach sich ziehen, als es der Fall wäre, wenn nicht so viele Kräfte im Irak gebunden wären.<sup>168</sup>

Die enormen Probleme und Kosten der Besetzung und Umgestaltung Iraks brachten die Vertreter einer hegemonial-unilateralen Außenpolitik zwar in die Defensive; doch das Ende des »neo-konservativen Moments« wurde zu früh ausgerufen.<sup>169</sup> Denn mit George W. Bush wurde ein Präsident im Amt bestätigt, der an zentralen Punkten seines nach dem 11. September entwickelten, neokonservativen Vorstellens aufnehmenden außenpolitischen Denkens festhält: an der Vorstellung einer monolithischen Bedrohung durch die »Feinde der freien Welt«, an dem Gedanken einer besonderen Verpflichtung der USA, die »Freiheit« zu verbreiten, die Welt zu verändern und entstehenden Bedrohungen frühzeitig entgegenzutreten.<sup>170</sup>

Nimmt man die idealtypische Unterscheidung zwischen »Pragmatikern« und »Kreuzzüglern« zum Maßstab, die sich in der historischen und politikwissenschaftlichen Literatur zum Führungsstil amerikanischer Präsidenten findet, dann läßt sich Präsident Bush dem letzteren Typus zuordnen.

164 So Mann, *Rise of the Vulcans* [wie Fn. 52], S. 362ff.

165 So Moisés Naim, *Casualties of War*, in: *Foreign Policy*, (September/Oktober 2004), <[www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=2661&popup\\_delayed=1](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=2661&popup_delayed=1)>.

166 Auf die Fragen, ob die USA wirtschaftlich auf Dauer eine Politik durchhalten können, die die Wahl zwischen »Kanonen und Butter« vermeidet, und wie die wirtschaftlichen Lasten auf andere Staaten verlagert werden könnten, wird hier nicht eingegangen, siehe Jens van Scherpenberg, *Der geborgte Aufschwung. Die wirtschaftspolitische Bilanz der Regierung Bush 2001–2004*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2004 (S. 40/04), <[www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=1064](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1064)>.

167 Siehe Carl Conetta/Charles Knight/Melissa Murphy, *Is the Iraq War Sapping America's Military Power? Cautionary Data and Perspectives*, Project on Defense Alternatives, 22.10.2004, <[www.comw.org/pda/041022milops.html](http://www.comw.org/pda/041022milops.html)>.

168 So der Tenor eines geheimen, der New York Times zugespielten Berichts des Vorsitzenden der Joint Chiefs of Staff, General Richard B. Myers, an den Kongreß, siehe Thom Shanker, *Pentagon Says Iraq Efforts Limits Ability to Fight Other Conflicts*, in: *NYT*, 3.5.2005.

169 So G. John Ikenberry, *The End of the Neo-Conservative Moment*, in: *Survival*, 46 (März 2004) 1, S. 7–22.

170 Siehe *The White House*, *President Addresses the Nation in Prime Time Press Conference*, 13.4.2004, <[www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04/20040413-20.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04/20040413-20.html)>.



Pragmatiker im Weißen Haus zeichnen sich durch flexibles Handeln aus, das politische Konstellationen berücksichtigt und neue Informationen verwertet, »Kreuzzügler« dagegen durch starres Verfolgen festgefügtter Ziele und Prinzipien auch gegen politische Widerstände und die Tendenz, neue Erkenntnisse in das bestehende Überzeugungssystem einzufügen.<sup>171</sup> Beide Führungsstile haben ihre Vor- und Nachteile. Pragmatiker sind eher bereit, eine erfolglose Politik zu korrigieren und bestehenden Restriktionen nachzugeben. Was ihnen fehlt – gegen alle Widerstände leitende »Visionen« – haben »crusader« im Übermaß. Solche Idealtypen finden sich in der Realität natürlich nicht. Auch »Kreuzzügler« müssen sich von pragmatischen Erwägungen leiten lassen, und »Pragmatiker« folgen je nach Situation auch ihren Überzeugungen. Doch kann diese Unterscheidung helfen, das außenpolitische Verhalten von Präsident Bush besser zu verstehen: seine Sicht der terroristischen Bedrohung, seine Entschlossenheit, im Falle des Irak hohe Risiken in Kauf zu nehmen. Bush fand nach dem 11. September seine historische Aufgabe. »Ich werde«, so wird der Präsident von Bob Woodward zitiert, »die Gelegenheit nutzen, um große Ziele zu verwirklichen. Es gibt nichts Größeres, als den Weltfrieden zu erreichen.«<sup>172</sup>

Nach dem Wahlsieg im November 2004 sprach Bush weniger oft vom »Krieg gegen den Terror« als in der Zeit des Wahlkampfes. Offenbar wollte er die positive Dimension seiner Außenpolitik betonen – die Förderung von Freiheit und Demokratie.<sup>173</sup> Im Sommer 2005 schien es zeitweilig so, als ob die Administration den Begriff »Global War on Terror« ersetzen wollte durch »Global Struggle Against Violent Extremism«, um so stärker die ideologische Dimension des

Konflikts zu betonen und dem Eindruck in der amerikanischen Öffentlichkeit entgegenwirken, der Kampf gegen den Terrorismus werde in erster Linie militärisch geführt.<sup>174</sup> Doch Präsident Bush entschied, am Begriff des »Globalen Krieges gegen den Terror« festzuhalten<sup>175</sup> – und damit an dem Deutungsrahmen, der es ihm erlaubt, als »Kriegspräsident« weitgehende Vollmachten zu beanspruchen.

Dies wird jedoch schwieriger. Denn die Erinnerung an den 11. September scheint in der amerikanischen Bevölkerung zu verblassen, und auch die Furcht vor dem Terrorismus ist im öffentlichen Bewußtsein zurückgegangen: Im Juni 2005 hatte das Thema Terrorismus nur noch für 12 Prozent der Amerikaner höchste Priorität, während die wirtschaftliche Situation, der Irak, die Gesundheitsfürsorge und die Altersversorgung die amerikanische Gesellschaft inzwischen viel mehr bewegen. In der Einschätzung der Leistung Präsident Bushs im Kampf gegen den Terror ist die Öffentlichkeit gespalten. Und was für den Präsidenten politisch noch prekärer ist: Zum ersten Mal glaubt eine Mehrheit der Amerikaner (52%) nicht mehr, daß der Irakkrieg die USA sicherer vor Anschlägen gemacht hat. Fast sechs von zehn Befragten meinen zudem, es sei nicht wert gewesen, den Krieg zu führen.<sup>176</sup>

Trotz der veränderten Stimmung in der amerikanischen Öffentlichkeit bleibt der außenpolitische Handlungsspielraum von Präsident Bush groß. Der 108. Kongreß verweigerte dem Präsidenten in der Sicherheitspolitik kaum etwas, wenn dieser nur hart genug dafür arbeitete. Präsident Bush hat es mit einem Kongreß zu tun, der sich in den Jahren der Republikanischen Mehrheiten beträchtlich gewandelt und in gewisser Weise »europäisiert« hat: Im Repräsentantenhaus, aber tendenziell inzwischen auch im Senat kontrolliert eine kleine Republikanische Führungsriege den legislativen Prozeß. Sie belohnt loyale Abgeordnete und Senatoren, marginalisiert abweichende Stimmen und sichert so dem Präsidenten die von ihm erwarteten Mehrheiten.<sup>177</sup> Kein Präsident seit Lyndon B. Johnson hatte mit seinen Initiativen im Kongreß soviel Erfolg wie George W. Bush in seiner ersten Amtszeit: In 81 Prozent der Fälle, in denen Bush

**171** Hierzu und im folgenden siehe Jonathan Keller, *The Making of a Crusader: George W. Bush, September 11, and the War against Iraq*, unveröffentlichtes Manuskript (mit einer Fülle von aussagekräftigem Quellenmaterial). Die idealtypische Unterscheidung in »pragmatists« und »crusaders« stammt von John G. Stoessinger, *Crusaders and Pragmatists: Movers of Modern American Foreign Policy*, New York/London: W. W. Norton, 1979, S. XVff.

**172** »I will seize the opportunity to achieve big goals. There is nothing bigger than to achieve world peace.« So der Präsident am 20. August 2002 im Gespräch mit Woodward (Bob Woodward, *Bush at War*, New York: Simon&Schuster, 2002, S. 339).

**173** Dazu siehe Ivo H. Daalder, *The Return of Bush's Pre-9/11 Foreign Policy*, Washington, D.C.: Center for American Progress, 3.5.2005. Daalder's These von einer faktischen Rückkehr zur Außenpolitik vor dem 11. September 2001 beruht auf der fragwürdigen Einschätzung, daß das neue Element, nämlich Demokratieförderung vor allem im Nahen Osten, als bloße Rhetorik abgetan werden kann.

**174** Siehe Eric Schmitt/Tom Shanker, *New Name for »War on Terror« Reflects Wider U.S. Campaign*, in: NYT, 26.7.2005.

**175** Siehe Richard W. Stevenson, *President Makes It Clear: Phrase Is »War on Terror«*, in: NYT, 4.8.2005.

**176** Siehe Dana Milbank/Claudia Deane, *Poll Finds Dimmer View of Iraq War*, in: WP, 8.6.2005, S. A01.

**177** Siehe Jim VandeHei, *GOP Tilting Balance of Power to the Right*, in: WP, 26.5.2006, S. A01.

eine Position bezogen hatte, setzte sich diese bei der Abstimmung im Kongreß durch.<sup>178</sup> In der Innenpolitik wird diese Erfolgsquote in der zweiten Amtszeit geringer werden. Hier lassen sich erste Anzeichen erkennen, daß sich die Geschlossenheit der Republikanischen Partei lockert. Insbesondere Bushs großes Reformvorhaben, die Privatisierung der Altersversorgung, ist auch in seiner Partei umstritten.<sup>179</sup>

In der Außen- und Sicherheitspolitik ist ein stärkerer Mitsprache- und Kontrollanspruch des Kongresses – genauer: der Republikanischen Mehrheit in beiden Häusern – jedoch kaum zu erwarten, allenfalls bei dramatisch steigenden Kosten des Irakkriegs. Bislang hat der Kongreß ohne großes Murren für den Krieg, der bis August 2005 mehr als 1800 amerikanischen Soldaten das Leben gekostet hat, rund 192 Milliarden US-Dollar genehmigt. Die realen Kosten übersteigen damit die des Golfkriegs 1991, die damals zu einem großen Teil von den Verbündeten getragen wurden. Bis 2010 könnten nach Schätzungen des Congressional Budget Office die Kosten auf insgesamt 600 Milliarden US-Dollar ansteigen.<sup>180</sup>

Das außenpolitische Paradigma wird sich nicht ändern. Aber werden die alten Schläuche mehr und mehr mit neuem Wein gefüllt: mit einer »weniger aggressiven, weniger unilateralen, weniger militanten, weniger arroganten« Außenpolitik?<sup>181</sup> Die »Charme-Offensive« gegenüber Europa in den ersten Monaten von Bushs zweiter Amtszeit setzte den moderateren Stil fort, der sich bereits im Wahljahr abgezeichnet hatte. Durch eine stärkere Betonung von Diplomatie und multilateralem Handeln sollten die auch innenpolitisch kontroversesten Kanten der Außenpolitik abgeschliffen werden. Aus der Sicht der US-Administration diene die »Charme-Offensive« dem Ziel, Offenheit und Unterstützung der Verbündeten für das große Thema der nächsten vier Jahre einzuwerben: der Förderung von Freiheit und Demokratie.<sup>182</sup> Die

Wahlen in Afghanistan, Irak, Palästina eröffneten nach Einschätzung der Administration die Chance, daß die europäischen Verbündeten die Transformation des Nahen und Mittleren Ostens als strategisches Ziel ernst nehmen würden, als es bis dahin der Fall war. »Praktischen Idealismus«<sup>183</sup> nennt Außenministerin Rice ihren Ansatz, der taktisches Eingehen auf die Anliegen verbündeter Staaten mit strategischer Prinzipientreue verknüpft.

## Folgerungen

Die Förderung der Demokratie, diese auch in den USA oft zu Unrecht als bloße Rhetorik abgetane Dimension des strategischen Wandels unter Präsident Bush, eröffnet Möglichkeiten der transatlantischen Zusammenarbeit. Das gilt zumal, wenn die Bush-Administration endlich die von europäischer Seite immer wieder geäußerte Erwartung erfüllen sollte, sich dauerhaft für die Befriedung und Regelung des palästinensisch-israelischen Konflikts zu engagieren. Die ursprünglich vor allem aus den Reihen amerikanischer »Atlantiker« kommenden Vorschläge zur Zusammenarbeit bei der Reform und Modernisierung des Nahen und Mittleren Ostens sind sehr stark von dem Interesse bestimmt, nach der Irakkrise eine neue gemeinsame transatlantische Agenda zu finden.<sup>184</sup> Zudem würden gemeinsame amerikanisch-europäische Initiativen in der Region möglicherweise eine größere Resonanz finden, gerade weil sie weniger »amerikanisch« wirken würden.<sup>185</sup> Aber wie attraktiv ist es für Europa, in der Region als allzu eng mit den USA verbunden zu erscheinen? Dieser Vorbehalt dürfte auch ein Grund sein, warum die EU einen komplementären, aber eigenen Ansatz bevorzugt. Den USA wird jedoch Abstimmung angeboten.<sup>186</sup> In der Praxis gehen beide Seiten bei der Förderung des politischen Wandels in

**178** Siehe Joseph J. Schatz, Presidential Support Vote Study: With a Deft and Light Touch, Bush Finds Ways to Win, in: CQ Weekly, 11.12.2004, S. 2900ff.

**179** Siehe Peter Baker/Jim VandeHei, Bush's Political Capital Spent, Voices in Both Parties Suggest, in: WP, 31.5.2005, S. A02.

**180** Siehe Peter Grier, The Rising Economic Cost of the Iraq War, in: The Christian Science Monitor, 19.5.2005.

**181** Fareed Zakaria, Writing Prose for a New Term, in: Newsweek, 15.11.2004. Siehe auch Heinrich Kreft, »More of the same« in der zweiten Amtszeit? Die Außenpolitik des George W. Bush, in: WeltTrends, 13 (Frühjahr 2005) 46, S. 110–124.

**182** Siehe James Kitfield, Charm Offensive, in: National Journal, 18.2.2005.

**183** Siehe Robin Wright/Glenn Kessler, At State, Rice Takes Control of Diplomacy, in: WP, 31.7.2005.

**184** Siehe Ronald Asmus/Kenneth M. Pollack, The New Transatlantic Project, in: Policy Review, (Oktober 2002) 115, S. 3–18, <[www.policyreview.org/OCT02/asmus\\_print.html](http://www.policyreview.org/OCT02/asmus_print.html)>.

**185** Siehe Jon B. Alterman, The False Promise of Arab Liberals, in: Policy Review, (Juni–Juli 2004) 125, S. 1–7, <[www.policyreview.org/jun04/alterman\\_print.html](http://www.policyreview.org/jun04/alterman_print.html)>.

**186** Siehe den »Interim Report on an EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East«, den der irische Außenminister Brian Cowen im März auf dem Treffen des General Affairs and External Relations Council vorstellte, <[www.eu2004.ie/content/index.asp?sNavlocator=66&list\\_id=451](http://www.eu2004.ie/content/index.asp?sNavlocator=66&list_id=451)>.

der Region durchaus ähnlich vor, insbesondere gegenüber den »befreundeten« autokratischen Staaten, deren Destabilisierung niemand im Sinne hat.<sup>187</sup> Der Schwerpunkt liegt auf graduellen Reformen, auf positiven Anreizen, auf indirekten, die politische Machtstruktur nicht unmittelbar berührenden Ansätzen. Die amerikanische Politik im Rahmen der Middle East Partnership Initiative und die europäische Politik im Rahmen des Barcelona-Prozesses beruhen sehr stark auf der Hoffnung, daß die wirtschaftliche Entwicklung Spill-over-Effekte auf den politischen Bereich zeitigt. Eine gewisse Koordination europäischer und amerikanischer Programme und Projekte ist sicherlich wünschenswert, eine zumindest minimale Institutionalisierung wäre hilfreich. Noch ist Skepsis angebracht, ob über eine begrenzte funktionale Kooperation hinaus die Transformation des Nahen und Mittleren Ostens zu dem großen identitätsstiftenden europäisch-amerikanischen Zukunftsprojekt werden kann, wie das in der politischen Diskussion in den USA gelegentlich erhofft wird.<sup>188</sup> Aber zweifellos hat die Neuorientierung der amerikanischen Außenpolitik Chancen für die transatlantische Zusammenarbeit eröffnet.

Doch aus europäischer Perspektive enthält das außenpolitische Paradigma der Bush-Administration weiterhin Steine des Anstoßes: Da wäre zunächst die Ausrichtung auf strategische Unabhängigkeit, die zwar eine funktionale Zusammenarbeit in einzelnen Politikfeldern nicht ausschließt, der institutionellen Weiterentwicklung internationaler Regime aber entgegensteht. Potentiell konfliktträchtig bleibt auch die Doktrin offensiver präventiver Selbstverteidigung. Denn hier gibt es eine normative Kluft zwischen USA und Europa, die durch die Bereitschaft Großbritanniens und anderer europäischer Staaten zur Gefolgschaft im Irakkrieg leicht übersehen wird: Keiner der europäischen Staaten – auch nicht Großbritannien – rechtfertigte den Einsatz im Irak mit dem Recht auf Selbstverteidigung; allein die VN-Resolutionen wurden als rechtliche Grundlage für den Krieg angeführt.<sup>189</sup>

**187** Siehe Richard Youngs, *Europe's Uncertain Pursuit of Middle Eastern Reform*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Juni 2004 (Carnegie Papers Nr. 45).

**188** Siehe Ronald D. Asmus/Larry Diamond/Mark Leonard/Michael McFaul, *A Transatlantic Strategy to Promote Democratic Development in the Broader Middle East*, in: *The Washington Quarterly*, 28 (Frühjahr 2005) 2, S. 7–21.

**189** Siehe David B. Rivkin, Jr./Lee A. Casey, *Leashing the Dogs of War*, in: *The National Interest*, (Herbst 2003) 73, S. 57ff.

Wie läßt sich mit dieser normativen Kluft umgehen? Ein Vorschlag lautet, die atlantische Allianz solle sich auf neue Leitlinien für den Einsatz militärischer Macht einigen.<sup>190</sup> Das hieße zunächst, sich auf eine Art negativen Kompromiß zu verständigen, der folgendermaßen aussehen könnte: Die europäischen Verbündeten rücken davon ab, den präventiven Einsatz militärischer Macht grundsätzlich abzulehnen, und die USA stellen diesen nicht mehr ins Zentrum ihrer Strategie, sondern behalten ihn als Option für außergewöhnliche Fälle in der Hinterhand. Darüber hinaus wäre eine Verständigung über eben diese Fälle anzustreben, in denen eine militärische Intervention zu rechtfertigen ist. Ein solcher kooperativer Ansatz für den Umgang mit dem Streitfall Militärintervention hätte aus Sicht seiner Befürworter den Vorteil, daß er die Möglichkeit eines komplementären, begrenzt arbeitsteiligen Vorgehens eröffnen würde, und zwar in dem Sinne, daß die USA vor allem die Kampfeinsätze durchführen und die Europäer in erster Linie das (anschließende) *peacekeeping* und *nation-building* betreiben. Für die USA würde dies jedoch bedeuten, ihre Handlungsfreiheit einzuschränken und sich einer multilateralen Abstimmung zu öffnen.

Ein anderer, bescheidenerer Ansatz im Umgang mit der strittigen Frage militärischer Intervention bestünde darin, dieses Problem schlicht von den kooperativen Feldern der transatlantischen Beziehungen zu isolieren und anzuerkennen, daß man unterschiedliche Positionen hat. Beide Seiten müßten sich zusätzlich bemühen, die daraus möglicherweise resultierenden Konflikte in zurückhaltender und diskreter Diplomatie zu »entpolitisieren«.<sup>191</sup> Das würde vermutlich darauf hinauslaufen, diese Konflikte aus multilateralen Organisationen weitgehend herauszuhalten. Das hieße zudem faktisch, den USA aufgrund ihrer besonderen Position im internationalen System ein gewisses Maß an unilateraler Handlungsfreiheit zuzugestehen. Das mag in jenen Fällen möglich sein, in denen Interventionen nicht abträgliche Rückwirkungen auf die Interessen der sie ablehnenden Seite haben.

Heute stellt sich die Frage des Einsatzes militärischer Macht als eines potentiellen Belastungsfaktors

**190** So der Vorschlag von Henry A Kissinger/Lawrence H. Summers (Co-Chairs)/Charles A. Kupchan (Project Director), *Renewing the Atlantic Partnership. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, New York 2004, S. 18f.

**191** Zur Diskussion dieses Ansatzes siehe Andrew Moravcsik, *Striking a New Transatlantic Bargain*, in: *Foreign Affairs*, 82 (Juli/August 2003) 4, S. 74–89 (81f).

für die transatlantischen Beziehungen faktisch nur im Falle Irans. Die Europäische Union scheint aus der Erfahrung mit der Irakkrise die Lehre gezogen zu haben, ein mögliches Konfliktfeld im Umgang den USA aktiv-gestaltend anzugehen – und so möglichst eine Situation wie vor dem Irakkrieg zu vermeiden, nämlich zwischen Solidarisierung mit der amerikanischen Politik und Opposition gegen sie entscheiden zu müssen. Die Bush-Administration wurde im Falle Irans vielmehr vor die Frage gestellt, den diplomatischen Ansatz der EU-3 zu unterstützen oder nicht. Wenn die iranische Nuklearfrage doch noch politisch, ohne krisenhafte Zuspitzung und ohne transatlantische Konflikte um den Einsatz von Sanktionen und die Legitimität einer militärischen Ausschaltung des iranischen Nuklearprogramms geregelt werden könnte, dann würden die kontroversen Elemente des außenpolitischen Strategiewandels an Virulenz verlieren.

Und das wäre wünschenswert. Denn bei aller verständlichen Entrüstung und Enttäuschung über manche Elemente der Außenpolitik von George W. Bush sollte eines nicht übersehen werden: Amerikanische Führungsleistung in der internationalen Politik bleibt in vielen Bereichen notwendig und unersetzbar. Keine der Großmächte verfügt über soviel Macht und Willen zur Gestaltung internationaler Politik wie die Supermacht USA. Akzeptiert man diese Prämisse, dann muß es in der Politik gegenüber den USA einerseits darum gehen, jene konsensfähigen Elemente einer im Sinne liberaler Hegemonie verstandenen Führungsrolle zu unterstützen – in Worten, aber auch in Taten. Und andererseits wird es unumgänglich bleiben, sich den anstößigen, der Logik liberaler Hegemonie und dem eigenen Interessen- und Werteverständnis widersprechenden Elementen amerikanischer Außenpolitik deutlich zu widersetzen.<sup>192</sup> Der Strategiewandel der US-Außenpolitik unter Präsident Bush hat die Notwendigkeit einer differenzierten, strategisch umsichtigen Amerikapolitik deutlicher denn je gemacht.

## Abkürzungen

ADVANCE	Advance Democratic Values, Address Nondemocratic Countries, and Enhance (Democracy)
BMENA	Broader Middle East and North Africa Initiative
CQ	Congressional Quarterly
GWOT	Global War on Terror
MEFTA	Middle East Free Trade Area
MEPI	Middle-East Partnership Initiative
NYT	New York Times
WP	Washington Post

<sup>192</sup> Siehe hierzu die Überlegungen von Barry *Buzan*, *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century*, Cambridge: Polity, 2004, S. 187–195.