

AMERIKANISCHE AUSSENPOLITIK UNTER BUSH: BILANZ UND AUSBLICK

Die aussenpolitische Gestaltungsmacht der USA hat unter Präsident Bush markant abgenommen. Die Neuordnung des Nahen und Mittleren Ostens ist gescheitert. Auch in Asien und im postsowjetischen Raum hat Washington an Einfluss verloren. Die partielle Abkehr vom neokonservativen Projekt in der zweiten Amtszeit Bushs vermochte den Reputationsverlust der USA nicht mehr entscheidend zu korrigieren. Der neue US-Präsident ist gefordert, die globalen Steuerungsorgane zu reformieren, die transatlantische Partnerschaft zu stärken und mit China und Russland eine selektive strategische Zusammenarbeit zu suchen.



US-Präsident Bush erklärt die Kampfhandlungen im Irak für beendet, 1. Mai 2003. Reuters / Larry Downing

George W. Bush dürfte mit einer der schlechtesten aussenpolitischen Leistungsbilanzen aller US-Präsidenten in die Geschichte eingehen. Bei seinem Amtsantritt war die Stellung der USA als global führende Ordnungsmacht unbestritten. Die amerikanische *soft power* war robust und die militärische Dominanz grösser denn je. Die Globalisierungsdynamik war wesentlich durch die US-Wirtschaft geprägt. Acht Jahre später ist der politische und moralische Führungsanspruch der USA nachhaltig geschädigt. Die US-Streitkräfte sind überbeansprucht und auf Jahre hinaus in komplexen Krisengebieten gefordert. Die amerikanische Wirtschaft wiederum wird von einer beispiellosen Finanzmarktkrise durchgeschüttelt.

Bush hinterlässt seinem Nachfolger ein schwieriges Vermächtnis: Einerseits treten die Grenzen der USA als allein führende Ordnungsmacht immer deutlicher zutage. Andererseits akzentuieren sich die weltpolitischen Herausforderungen in beinahe allen

wichtigen Themenfeldern der internationalen Politik. Bushs Nachfolger wird neue aussenpolitische Lösungsstrategien entwickeln und neue Formen der Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von internationalen Akteuren finden müssen. Ob ihm dies gelingt, ist von globaler Bedeutung, denn ohne das konstruktive Engagement der USA lassen sich die zentralen internationalen Herausforderungen nicht nachhaltig bewältigen.

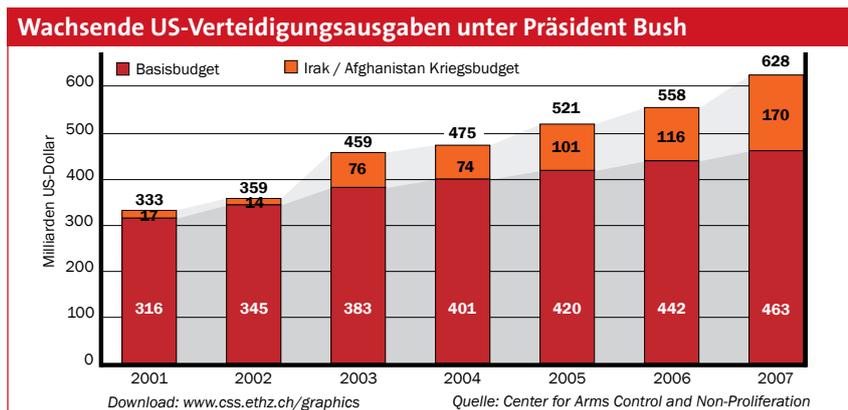
«9/11» und die Bush-Revolution

Als Bush im Januar 2001 ins Weisse Haus einzog, verfügte er über kein erkennbares aussenpolitisches Profil. Sein aussenpolitisches Team hatte sich im Wahlkampf vom humanitären Interventionismus Bill Clintons distanziert und vor einer Überbeanspruchung der militärischen Ressourcen der USA im Kontext breiter Stabilisierungsmissionen gewarnt. Auch die ersten aussenpolitischen Verlautbarungen der neuen Regierung schienen von pragmatischem Realismus geprägt. Es ist vor diesem Hin-

tergrund nicht ohne Ironie, dass die US-Aussenpolitik in Bushs erster Amtszeit stark von idealistischen und interventionistischen Merkmalen gekennzeichnet war.

Der rasche Wandel im aussenpolitischen Kurs während des ersten Amtsjahres war eng verknüpft mit den Terroranschlägen auf New York und Washington. «9/11» präsentiert sich in der Rückschau als das definierende Element der sogenannten «Bush-Revolution» in der US-Aussenpolitik. Der Aufstieg der neokonservativen Kräfte innerhalb Bushs aussenpolitischem Team wurde dabei von zwei Faktoren begünstigt: Erstens löste «9/11» in der amerikanischen Gesellschaft ein tief greifendes Gefühl der Verletzlichkeit aus, das dem nationalen Selbstverständnis der USA als geschütztem Ort jenseits permanenter Machtkonflikte zuwiderlief. Zweitens schien eine dramatische Neuausrichtung der US-Aussenpolitik nicht nur notwendig, sondern auch möglich. Der Glaube, die USA könnten das Übel im Alleingang an den Wurzeln packen, war vom Gefühl einer noch nie da gewesenen Machtfülle getragen.

Die revolutionäre Aussenpolitik der Regierung Bush zielte darauf ab, den «unipolaren Moment» (Charles Krauthammer) zugunsten der US-Sicherheit und einer stabilen Weltordnung möglichst auszudehnen. Angetrieben durch das Szenario eines mit Massenvernichtungsmitteln bewaffneten globalen Terrorismus wurde der «Krieg gegen den Terror» zur Kernaufgabe der US-Aussenpolitik erklärt. Gemäss der nationalen Sicherheitsstrategie von 2002 vermochten Abschreckung und Eindämmung die amerikanische Sicherheit angesichts der



Bedrohung durch Terroristen globaler Reichweite und durch Schurkenstaaten wie dem Irak und Nordkorea nicht mehr zu gewährleisten. Gefordert wurde vielmehr ein offensives Vorgehen, das auch präventive Militärschläge mit einbezog. Gleichzeitig sollte die US-Machtfülle die Ausweitung der Demokratie begünstigen und globale Stabilität garantieren. Im Vordergrund stand dabei die Demokratisierung des erweiterten Nahen und Mittleren Ostens als Grundlage für eine umfassende regionale Neuordnung.

Irak und das Scheitern des neokonservativen Projekts

Zum aussenpolitischen Kurswechsel gehörte auch, dass fortan nicht langwierige Überzeugungsversuche sondern praktische Erfolge die Beziehungen mit den Alliierten bestimmen sollten. Vor dem Hintergrund des schnellen militärischen Erfolgs gegen das Taliban-Regime und das paramilitärische Zentrum der Kaida in Afghanistan erfuhr der US-Krieg gegen den Terror zunächst trotzdem breite internationale Zustimmung. Die dramatische internationale Kraftprobe um den Irak 2002/03 entzog der neuen US-Sicherheitsstrategie dann allerdings die Unterstützung auch von Seiten traditioneller Alliierten. Der Politik des militärischen Regimewechsels im Irak mangelte es an Legitimität, weil der unklare Zustand der Massenvernichtungswaffenprogramme Saddam Husseins nicht auf eine unmittelbare Bedrohung schliessen liess und stichhaltige Indizien für enge Kontakte zwischen der Kaida und dem irakischen Regime fehlten.

Das neokonservative Projekt scheiterte, weil es einerseits die Bedrohung durch den globalen Terrorismus überschätzte und den «Krieg gegen den Terror» zum Symbol eines existentiellen Verteidigungsfeldzugs der *American way of life* werden liess. Andererseits unterschätzte es die Schwierigkeiten einer von aussen angestossenen demokratischen Transformation der arabischen Welt. In der Rückschau steht der

Irakkrieg als Symbol für den relativen Niedergang der USA als allein führende globale Ordnungsmacht. Nach dem bemerkenswert schnellen Sturz Saddams gelang es den USA nicht, die Vorwürfe einer bewusst überzeichneten Bedrohung zu entkräften. Gleichzeitig blieb eine Stabilisierung des Irak lange Zeit aus. Die menschlichen und finanziellen Kosten des Krieges überstiegen die schlimmsten Erwartungen. Das Land versank in einem bürgerkriegsähnlichen Chaos, war konfessionell und ethnisch tief gespalten und wurde zu einem neuen Rekrutierungs- und Operationsgebiet der Kaida. Der Sturz Saddams und der Taliban resultierte zudem in einem Machtzuwachs Irans und schiitischer Bewegungen wie der Hisbollah, der nicht nur die USA als regionale Ordnungsmacht, sondern auch die sunnitischen Herrscher und den arabischen Nationalismus schwächte.

Die Zwischenbilanz der US-Aussenpolitik am Ende der ersten Amtszeit Bushs präsentierte sich ernüchternd: Die internationale Akzeptanz der USA als politische und moralische Gestaltungsmacht neigte sich im Kontext der Bilder aus Abu Ghraib und Guantanamo einem Tiefpunkt zu. Die militärischen Mittel der USA waren in einem Ausmass überdehnt, das die Substanz der US-Streitkräfte insgesamt gefährdete. Die stark wachsenden Militärausgaben und Kriegskosten sowie die Steuererlasse hatten einen Haushaltsüberschuss von \$200 Milliarden in ein Haushaltsdefizit von \$400 Milliarden verwandelt. Und auch die sinkenden innenpolitischen Zustimmungsraten liessen mit Blick auf die zweite Amtszeit eine abnehmende Handlungsfähigkeit von Präsident Bush erwarten.

Erzwungene Kurskorrekturen

Das Scheitern der neokonservativen Agenda zwang Bush in der Tat zu einer Reihe von aussenpolitischen Kurskorrekturen. Mit dem Abgang neokonservativer Schlüsselpersonen (Wolfowitz, Feith, Bolton, Rumsfeld) und der Rückkehr der Pragmatiker (Zoellick, Burns,

Gates) ging eine Veränderung des aussenpolitischen Stils einher. Damit verbunden war eine Aufwertung von Diplomatie, Allianzbildung, Abschreckung und Eindämmung in der US-Aussenpolitik. Die Europareise von Bush und Condoleezza Rice als neuer Aussenministerin läutete mit ihren symbolischen Besuchen in der NATO und der EU in Brüssel 2005 eine gewisse Entspannung in den schwer angeschlagenen transatlantischen Beziehungen ein. Zwar resultierte der aussenpolitische Kurswechsel – verstärkt durch den Amtsantritt von Angela Merkel (2005) in Deutschland und Nicolas Sarkozy (2007) in Frankreich – in einer Verbesserung der Atmosphäre zwischen Washington und den europäischen Hauptstädten. Die Risse im Fundament der NATO vermochte Bush allerdings nicht zu kitten.

Auch in der Bewältigung der globalen politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen blieb die aussenpolitische Bilanz der zweiten Amtszeit von Präsident Bush insgesamt bescheiden. Eine substantielle Verbesserung des weltweiten Ansehens der USA liess sich unter Bush nicht mehr erzielen. Ganz im Gegenteil: die Grenzen der amerikanischen Ordnungsmacht wurden zunehmend offensichtlich. Dies lässt sich in geopolitischer Hinsicht im Nahen und Mittleren Osten, in Asien wie auch im postsowjetischen Raum erkennen. Aber auch auf ökonomischem Gebiet haben die USA an Gestaltungsmacht eingebüsst.

Schwieriges Vermächtnis in Nahost

In Nahost konnten die USA, teilweise zusammen mit den Europäern und den moderaten Kräften der Region, zwar einige punktuelle Stabilisierungserfolge erzielen. Insgesamt bleibt die Lage aber äusserst fragil. So hat sich die Sicherheitslage im Irak dank Faktoren wie der von Bush beinahe im Alleingang durchgesetzten Erhöhung der US-Truppen (*Surge*) und einer engeren Zusammenarbeit mit lokalen Stammesführern markant verbessert. Die für eine langfristige Stabilisierung des Irak notwendigen politischen Kompromisse sind aber nur in Ansätzen sichtbar geworden.

Auch die späten Bemühungen Bushs, den Friedensprozess zwischen Israel und den Palästinensern wieder anzukurbeln, sind grundsätzlich positiv zu bewerten. Die damit verbundene Isolierungsstrategie gegenüber der Hamas in Gaza und die fehlende Bereitschaft der US-Regierung, Druck auf Israel auszuüben, lassen allerdings auch hier keine schnellen Ergebnisse erwarten. Dies gilt auch für den Konflikt um die iranische



Nuklearfrage. Zwar haben sich hier die Bedingungen für eine Deeskalation in den letzten Monaten etwas verbessert, was nicht zuletzt auf eine verstärkte Abstimmung der US-Position mit den EU-3/P5+1 und den sunnitischen Herrschern sowie auf eine Ausweitung der positiven Anreize in der US-Verhandlungsstrategie zurückzuführen ist. Jedoch zögern die USA nach wie vor, mit Iran eine Dialogpolitik zu führen, was eine nachhaltige Konfliktlösung erschwert. Insgesamt ist der Wandel in der US-Nahostpolitik zu begrenzt ausgefallen und zu spät erfolgt, als dass das Dossier nicht auch die Sicherheitsagenda des neuen Präsidenten dominieren dürfte.

Machteinbussen in Asien und im Kaukasus

Auch in Asien offenbarte sich die relative Ordnungsmacht der USA. In Nordostasien vermochte China seinen Einfluss auszubauen. In diesem Zusammenhang sah sich die Regierung Bush gezwungen, von ihrer Politik des einseitigen Drucks auf Nordkorea abzurücken. Die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Peking und Washington resultierte in einem Aktionsplan, gemäss dem sich Nordkorea zur nuklearen Abrüstung verpflichtete. Pjongjangs Hinhaltenakt hat aber Zweifel aufkommen lassen, ob die nukleare Proliferationsgefahr in Nordostasien tatsächlich gebannt ist.

In Südwestasien hat sich die Lage in den letzten Jahren dramatisch verschlechtert. Dies lässt sich nicht zuletzt darauf zurückführen, dass die USA nach dem Sturz der Taliban ihren strategischen Fokus auf den Irak lenkten und allzu lange das *Nation-building* in Afghanistan vernachlässigten. Das Wiedererstarken der Taliban und der Kaida zwang Washington zu einer Aufstockung der Truppenkontingente und stellte die Bündnissolidarität innerhalb der NATO vor eine Zerreissprobe. Die Ausweitung des islamistischen Einflusses in Pakistan und

der erzwungene Rücktritt von Pervez Musharraf erschwerten die Position der USA zusätzlich. Im Zuge amerikanischer Bodenoperationen auf pakistanischem Territorium hat die Kritik an den USA in der pakistanischen Öffentlichkeit zugenommen. Ohne eine Regionalisierung der Konfliktlösung wird eine Stabilisierung der westasiatischen Krisenregion kaum zu erzielen sein.

Im Kaukasus trat das dank hoher Energiepreise wieder erstarkte Russland vermehrt als Alternative zur geschwächten US-Ordnungsmacht auf. Die Bemühungen der USA, die Staaten der ehemaligen Sowjetunion an die euro-atlantischen Sicherheitsinstitutionen zu binden und den westlichen Zugang zu den kaspischen Energiereserven zu verbessern, erlitten markante Rückschläge. Mit seinem unilateralen militärischen und diplomatischen Vorgehen in der Georgienkrise im August 2008 unterstrich Russland seine Vormachtstellung im Südkaukasus. Gleichzeitig machten die diplomatischen Bemühungen der Europäer deutlich, dass die EU als wichtigster Handels- und Energiepartner Russlands zunehmend besser positioniert ist als Washington, um in der Frage der Organisation des postsowjetischen Raums einen gewissen Druck auf Russland auszuüben. Der relative Verlust an Einfluss in europäischen Sicherheitsfragen hatte sich bereits anlässlich des NATO-Gipfels in Bukarest gezeigt, als sich Deutschland und Frankreich gegen die von Bush geforderte Aufnahme Georgiens und der Ukraine in den Aktionsplan für eine NATO-Mitgliedschaft ausgesprochen hatten. Gleichzeitig könnte die von Bush forcierte Raketenabwehr in Europa zu einem neuerlichen Spaltpilz in der Allianz werden.

Auch im wirtschafts- und finanzpolitischen Bereich sah sich die Regierung Bush am Ende ihrer zweiten Amtszeit zu einem radikalen Kurswechsel gezwungen. Die

US-Finanzmarktkrise unterstrich das Versagen der neoliberalen Deregulierungspolitik und bewog die Regierung Bush, mit staatlichen Stabilisierungsmassnahmen der ausser Kontrolle geratenen Finanzbranche zu Hilfe zu kommen. Dabei schienen die Schwäche des Dollar und der Aufstieg des Euro bereits seit einiger Zeit auf Machtverschiebungen innerhalb der globalen Märkte hinzuweisen. Als Ironie der Globalisierung erweist sich zudem die Akkumulation von Kapital in den Händen von undemokratischen Staaten wie China und Russland, was deren Einfluss in der internationalen Politik erhöht.

Ausblick

Das zentrale Dilemma der USA als globale Ordnungsmacht widerspiegelt die Realitäten einer komplexen und interdependenten Welt, in der sehr viele und sehr unterschiedliche Akteure auf verschiedenen Ebenen divergierende Interessen verfolgen: Die USA können die zentralen globalen Herausforderungen immer weniger im Alleingang bewältigen. Aber auch wenn Washington während der Präsidentschaft Bushs markant an Einfluss und Reputation in der internationalen Politik verloren hat, bleiben die USA doch unverzichtbar für eine nachhaltige Lösung der meisten grenzüberschreitenden Probleme.

Entsprechend hoch sind die Erwartungen an den nächsten US-Präsidenten: Die Globalisierung der Märkte und die Akkumulation von Kapital in Asien verlangen *erstens* eine Anpassung der Institutionen und Regelungen zur Steuerung der globalen Handels-, Währungs-, Finanz-, Energie- und Ökologiesysteme, die nach wie vor stark vom Westen geprägt sind. Die Bewältigung regionaler Krisen in Nahost, im Kaukasus, in Asien und in Afrika sowie globaler Risiken wie Proliferation, Terrorismus oder Klimawandel wird *zweitens* nur möglich sein, wenn sich Washington vermehrt um multilaterale Strategieansätze mit einem gestärkten Europa und anderen Partnern bemüht. Sowohl die weltwirtschaftlichen als auch die ordnungspolitischen Herausforderungen verlangen *drittens*, dass die USA eine selektive strategische Zusammenarbeit mit China und Russland suchen. In einer nicht-polaren Welt ist mehr denn je die Tugend gefragt, Macht erfolgreich mit Kooperation zu verbinden.

Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch