

# Obamas Aussenpolitik: Eine erste Bilanz

Barack Obamas Aussenpolitik prägen zwei wichtige Prinzipien: erstens militärische Zurückhaltung und bessere Lastenteilung mit Partnern; zweitens ein Dialogangebot an Feinde wie Kuba oder Iran. Der strategische Fokus verschob sich von Europa und dem Mittleren Osten nach Asien. Doch ab 2011 erschwerten der arabische Winter und die Ukraine-Krise die Umsetzung von Obamas Grand Strategy.

Von Christian Nünlist

George W. Bush hinterliess seinem Nachfolger mit zwei Kriegen und einer Finanzmarktkrise ein schwieriges Vermächtnis. Barack Obama dagegen dürfte als Präsident in Erinnerung bleiben, der sich prioritär um die Innenpolitik kümmerte und eine beispiellose Wirtschaftskrise überwand. Kritiker bemängeln, Obama habe aussenpolitisch zu oft nur auf Ereignisse reagiert, statt sich an einer übergeordneten Strategie zu orientieren. Tatsächlich folgte er jedoch klaren strategischen Prinzipien: Die USA sollten ihre globale Führungsrolle und Vormachtstellung erhalten, aber zu geringeren Kosten und mit stärkerer Lastenteilung mit Verbündeten und Partnern. Unter Berufung auf seine Ablehnung des Irak-Kriegs 2002 hatte Obama im Wahlkampf 2008 angekündigt, die US-Truppen aus Irak abzuziehen und dafür das militärische Engagement in Afghanistan verstärken zu wollen. Ferner stellte er einen Dialog mit jahrzehntelangen Erzfeinden wie Kuba und Iran in Aussicht.

Nach der Wahl folgte Obama diesen Versprechen konsequent. Wichtige Pfeiler seiner Aussenpolitik wurden der strategische Rückzug aus dem Nahen und Mittleren Osten und eine Akzentverschiebung nach Asien sowie das diplomatische Engagement von Feinden. Einerseits führte diese Strategie zu Erfolgen wie der Einigung im Atomstreit mit Iran, der Wiederherstellung diplomatischer Beziehungen mit



Nach acht Jahren wird Präsident Barack Obama im Januar 2017 aus dem Weissen Haus ausziehen.  
Pete Souza / The White House

Kuba oder einem neuen Handelspakt mit asiatischen Staaten. Andererseits ermöglichte es Obama Akteuren wie Russland, China oder dem «Islamischen Staat» (IS), Machtvakuen auszunützen, die durch seine Zurückhaltung entstanden.

## Sein eigener George Kennan

Präsident Obama musste die US-Aussenpolitik Anfang 2009 an neue Rahmenbedingungen anpassen. Ausgangspunkt war

die Einsicht, wonach die globale Macht der USA langfristig von ihrer Wirtschaftskraft abhängig ist. Bushs Kriege hatten die USA finanziell schwer belastet. Diese Kosten galt es zu reduzieren. Zugleich sollte die US-Wirtschaft durch ein ambitioniertes Reformprogramm wieder an Fahrt gewinnen. In der Aussenpolitik setzte Obama von Beginn an konsequent auf zwei übergeordnete Prinzipien. *Erstens* auf eine *Engagement*-Politik, um das in der Bush-Ära

weltweit angekratzte Vertrauen in die USA wiederherzustellen. Dies betraf nicht nur das Reparieren der lädierten Beziehungen mit transatlantischen Partnern, sondern auch hartnäckige Diplomatie mit Feinden. Sein Werdegang machte Obama zum ersten US-Präsidenten, der glaubhaft über Konnektivität mit der nicht-westlichen Welt verfügte. *Zweitens* sollten die USA nach der strategischen und militärischen Überdehnung der Bush-Ära ihre globale Führungsrolle kostengünstiger und effizienter ausüben. Langandauernde militärische Stabilisierungsoperationen wurden vermieden, Militärgewalt wurde diskreter eingesetzt, und Verbündete und Partner sollten einen bedeutenderen Beitrag leisten.

Obamas Aussenpolitik konzipierte kein strategischer Denker vom Typ eines Henry Kissinger – Obama war sein eigener Aussenminister. In einem Interview bekannte er 2014 selbstbewusst: «Ich brauche keinen George Kennan». Seine *Grand Strategy* ist in einer Reihe aussenpolitischer Grundsatzreden klar erkennbar und in den nationalen Sicherheitsstrategien von 2010 und 2015 kodifiziert worden.

### Dialog mit Feinden

Für sein Bemühen um ein neues, positiveres Klima in den internationalen Beziehungen und seine Vision einer atomwaffenfreien Welt wurde Obama – durchaus umstritten – schon im Herbst 2009 mit dem Friedensnobelpreis belohnt.

In Kairo kündigte er im Juni 2009 einen Neubeginn der US-Beziehungen zur islamischen Welt an. Als das iranische Regime kurz darauf Proteste der «grünen Bewegung» niederschlug, hielt sich Washington zurück. Zugleich wurden mit Blick auf das iranische Atomprogramm die Sanktionen im Einklang mit den anderen ständigen Vertretern im UNO-Sicherheitsrat und Deutschland verstärkt. Allerdings wurde Obamas *Engagement*-Politik erst nach der Wahl des Pragmatikers Hassan Rohani zum iranischen Präsidenten belohnt. Das Wiener Atom-Abkommen mit Iran vom Juli 2015 war ein Erfolg der von Obama verfolgten Kombination von hartnäckiger Diplomatie und schmerzhaften Wirtschaftssanktionen.

Die Beziehungen mit Russland wurden 2009 mit dem *Reset* neugestartet. Das Angebot zu pragmatischer, interessenbasierter Kooperation war zunächst erfolgreich: Die USA und Russland einigten sich mit dem *New START*-Vertrag auf ein nukleares Rüstungskontrollabkommen, Moskau bil-

ligte den Transport von US-Militärpersonal und -material nach Afghanistan, und Russland unterstützte die Verschärfung der UNO-Sanktionen im Atomstreit mit Iran und verzichtete 2011 im UNO-Sicherheitsrat auf ein Veto gegen den Libyen-Interventionsentscheid. Für die Obama-Regierung hatte zudem das Thema NATO-Erweiterung im post-sowjetischen Raum keine Priorität mehr. Diese Erfolgsgeschichte endete jedoch mit der russischen Parlamentswahl 2011. Massenproteste gegen Wahlfälschungen richteten sich schon bald gegen Putin selbst. Aus Angst vor einer «orangenen Revolution» in Moskau verstärkte der Kreml sowohl die autoritäre Führung nach innen als auch seine antiwestliche Propaganda.

Im Dezember 2014 kündigte Obama zudem die Normalisierung der seit 1961 abgebrochenen diplomatischen Beziehungen mit Kuba an. Diese Entspannung darf als historisch bezeichnet werden, waren doch die Beziehungen zwischen den USA und Kuba seit der Kennedy-Ära vergiftet.

### Schwenk nach Asien

Obamas *Engagement*-Politik galt jedoch nicht für China. Die Chinapolitik der USA besteht seit Kissingers *Détente* mit Mao Zedong aus einer Mischung von konfrontativen und kooperativen Elementen. Für Washington ist Chinas wirtschaftlicher und weltpolitischer Aufstieg die grösste längerfristige Herausforderung der nationalen Sicherheit. In den letzten Jahren empfanden die USA Pekings Aussenpoli-

## Die Priorität Asiens wurde auch nach der russischen Annexion der Krim in Obamas Sicherheitsstrategie 2015 bestätigt.

tik insbesondere im Südchinesischen Meer als aggressiv. Um hegemoniale Ambitionen Chinas einzudämmen, kündigte die Obama-Regierung im November 2011 einen «Schwenk» der *Grand Strategy* der USA an, um Aufmerksamkeit und Ressourcen der Aussenpolitik von Europa und dem Mittleren Osten künftig auf die asiatisch-pazifische Region umzulenken. In der Folge erhöhten die USA ihre Militärpräsenz im Pazifik – bis 2020 sollen 60 Prozent der US-amerikanischen Luftwaffen- und Marinekapazitäten hier konzentriert werden. Auch die bilateralen sicherheitspolitischen Beziehungen zu Indien, Vietnam, den Philippinen, Japan und Australien wurden gestärkt. Die Priorität Asiens wurde auch

nach der russischen Krim-Annexion in Obamas Nationaler Sicherheitsstrategie 2015 bestätigt.

Im Juni 2015 erlang Obama die erforderliche parlamentarische Ermächtigung zur Aushandlung des grossen Freihandelsabkommens *Transpacific Partnership* (TPP). Die im September 2015 fertiggestellte Übereinkunft, der unter anderem die USA, Japan, Vietnam, Australien, Chile, Peru, Mexiko und Kanada angehören, umfasst 40 Prozent der globalen Wirtschaftsleistung und setzt aufgrund der Nichtberücksichtigung Chinas einen klaren geopolitischen Akzent. Obamas handelspolitischer Schachzug ergänzt den strategischen Schwenk nach Asien und ist einer der wenigen legislativen Triumphe seiner Präsidentschaft. Das TPP soll, wie auch ein künftiges Freihandelsabkommen mit der EU (TTIP), die globale Wirtschaft weiterhin durch Regeln ordnen, die für die USA und den Westen günstig sind. Die Frontbildung gegenüber China widerspricht letztlich Obamas genereller Dialogbereitschaft.

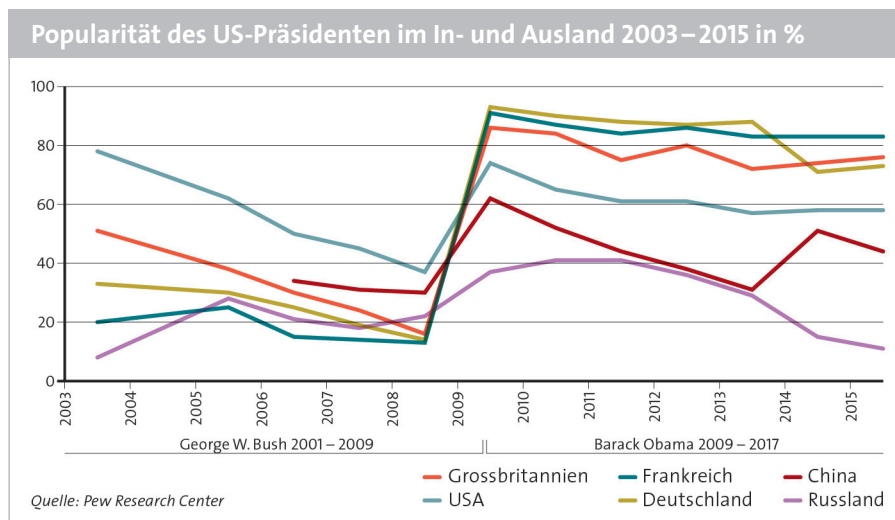
### Strategische Zurückhaltung

Senator Obama lehnte den «dummen» Irak-Krieg Bushs von Anfang an ab. Saddam Hussein sei keine imminente, direkte Bedrohung der USA. Der Krieg gegen ihn lenke lediglich vom «notwendigen Krieg» in Afghanistan ab. Im Februar 2009 kündigte Präsident Obama deshalb an, die US-Kampftruppen bis Ende 2011 aus dem Irak abziehen zu wollen. Obama profitierte dabei von der noch von Bush verfügten Truppenerhöhung (*Surge*), die zu einer temporär verbesserten Sicherheitslage im Irak führte und Gelegenheit zu einem aus damaliger Sicht verantwortungsvollen Abzug bot.

Zudem wünschten Regierung und Bevölkerung Iraks ein Ende der US-Besatzung. Obama konnte so ein zentrales Wahlkampfversprechen einlösen.

Gleichzeitig verstärkte Obama 2009 das militärische Engagement der USA in Afghanistan vorübergehend massiv. Dies sollte ab 2011 den Rückzug auch von diesem Schauplatz ermöglichen. Ab Ende 2014 sollten die Afghanen ihre Sicherheit selbst verantworten. Für ihn habe – so gab Obama Ende 2009 bekannt – *Nation-building* in den USA selbst Priorität.

Das Aufspüren und Töten von Kaida-Führer Osama Bin Laden in Pakistan im Mai 2011 bedeutete einen der grössten aussen-



politischen Erfolge Obamas. Bin Ladens Tod erschien damals vor dem Hintergrund der arabischen Rebellionen als Coda des Terrorjahrzehnts seit 9/11. Die Kaida hatte an internationaler Strahlkraft verloren, auch dank des inzwischen intensivierten Drohnenkriegs: Die Obama-Regierung erhöhte die Zahl der Kampfdrohnen-Einsätze von 51 (unter Bush) auf über 500. Die Drohnen erschienen als effizientes und effektives Mittel im Kampf gegen den dschihadistischen Terror, das Obama den Abzug von Bodentruppen erlaubte. Aber die Drohnen-Einsätze in Pakistan, Libyen, Jemen und Somalia berührten heikle Souveränitätsfragen und förderten in den betroffenen Ländern eine dschihadistische Radikalisierung. Ferner schufen die USA damit weltweit einen gefährlichen Präzedenzfall für den Einsatz von Kampfdrohnen in Drittstaaten. Obama brach sein Schweigen zum geheimen Drohnenprogramm und den «gezielten Tötungen» erst im Mai 2013. Er übertrug das Programm von der CIA ans Pentagon und stellte bessere politische Kontrollmechanismen in Aussicht.

**Libyen: Leading from Behind**

Die arabischen Revolten stellten Obamas Doppelstrategie von Engagement und strategischer Zurückhaltung 2011 vor ein Dilemma: Einerseits kämpften die arabischen Gesellschaften auf der Strasse für Werte und Freiheiten, wie sie Obama zwei Jahre zuvor in Kairo hervorgehoben hatte; andererseits waren die repressiven Regimes, gegen die demonstriert wurde, jahrzehntelange strategische Partner der USA und wichtige Verbündete gegen die Kaida. Nach einigem Zögern entschied sich Oba-

ma im Februar 2011, den ägyptischen Präsidenten Hosni Mubarak nicht zu stützen.

Im libyschen Bürgerkrieg befürwortete Obama nach einer entsprechenden Anfrage der Arabischen Liga und aus Sorge vor einem drohenden Massaker in Bengasi eine UNO-Resolution zur Errichtung einer Flugverbotszone, die westlichen Luftschlägen den Weg bahnte. Die USA halfen Frankreich und Grossbritannien sowie weiteren westlichen Staaten im Luftkrieg gegen das Gaddafi-Regime aus der zweiten Reihe (*Leading from behind*), aber mit entscheidenden Mitteln, ohne welche die Europäer den Krieg nicht hätten führen können. Der Libyen-Krieg passte perfekt zu Obamas strategischer Zurückhaltung und seinem Wunsch nach besserer transatlantischer Lastenteilung. Der Luftkrieg forderte kein einziges US-Opfer und erschien damals als deutliches Gegenstück zum Irak-Krieg. Allerdings fehlte wie 2003 im Irak ein politischer Plan für die Zeit nach einer erfolgreich geführten Militärkampagne und einem Regimewechsel. Daher steht Obama derzeit vor der schwierigen Entscheidung, ob eine erneute westliche Militärintervention nötig ist, um zu verhindern, dass sich der IS auch in Libyen festsetzt.

**Grenzen der Obama-Strategie**

Die Ukraine-Krise und die Ausbreitung des IS haben die Sicherheitslage in Europas Nachbarschaft 2014 massiv verschlechtert und gefährden seither die Grundlage für den gewünschten Schwenk nach Asien – ein stabiles Europa samt produktiver westlicher Beziehungen zu Russland. Seit der Annexion der Krim wird Russland vom Westen zunehmend als Bedrohung wahrge-

nommen. Die Balten und Osteuropäer fordern daher ein stärkeres US-Engagement zur Abschreckung russischer Aggression.

Auch im Irak und in Afghanistan hat sich gezeigt, dass der für die *Rebalancing*-Strategie nötige militärische Rückzug aus dem Mittleren Osten womöglich voreilig erfolgte. Eine Ironie der Geschichte ist, dass Präsident Bush nach 9/11 eine Verbindung zwischen der Kaida und Saddam Hussein konstruiert hatte, die Kaida aber erst als Folge des Irak-Kriegs tatsächlich im Land präsent ist. Damit war der Irak-Krieg im Unterschied zu 2002/03 bereits zu Beginn der Obama-Ära eigentlich kein «dummer Krieg» mehr.

Washington wurde zudem von der Eroberung der zweitgrössten irakischen Stadt Mossul im Juni 2014 durch den IS überrascht. Dass die irakischen Streitkräfte mit den Dschihadisten nicht fertig wurden, lässt die Frage offen, ob Iraks Präsident Maliki die IS-Präsenz im eigenen Land zunächst duldete, um weitere Militärhilfe der USA zu erhalten. Tatsächlich liess Obama die Zahl der US-Truppen im Irak wieder erhöhen. Seit September 2014 bekämpfen die USA zudem mit Luftschlägen den IS in Syrien und im Irak.

Im Afghanistan-Krieg versuchte Obama, aus den Erfahrungen in Vietnam und im Irak zu lernen. Eine schleichende Amerikanisierung des Krieges sollte vermieden werden. Die US-Ziele in Afghanistan reduzierten sich wieder auf die Bekämpfung der Kaida und der Taliban; *Nation-building* und Demokratisierung wurden hintangestellt. Konzeptionell erkannte die Obama-Regierung zwar die Notwendigkeit, Afghanistan und Pakistan als einen Kriegsschauplatz anzusehen, trotzdem drehte sich die regierungsinterne Debatte 2009 nur um militärische Optionen. Das Pentagon erhielt Mittel für eine Truppen-erhöhung, aber nur für eine bestimmte Zeit und eng definierte Ziele in Afghanistan. Die USA entwarfen keine Strategie für die gesamte Region. Obamas Rückzug-Fahrplan wurde mit dem Wiedererstarken der Taliban und dem Aufkommen des IS auch in Afghanistan abgebremst. Die derzeit 9800 US-Truppen sollen verhindern, dass das Land wieder ein Zufluchtsort für Terroristen wird.

Der Syrien-Krieg offenbarte noch deutlicher die Grenzen von Obamas Strategie, die USA aus den Kriegen des Mittleren Ostens herauszuhalten. Die Unterschiede zur Libyen-Intervention waren markant:

## Lesetipps

**D. Milne: Worldmaking (2015)** In seiner intellektuellen Geschichte porträtiert der britische Historiker ausgewogen und unpolemisch neun prominente amerikanische aussenpolitische Strategen, darunter George F. Kennan, Henry Kissinger und, am Ende des 500-seitigen, kleingedruckten Buches, Barack Obama.

**D. Fitzgerald / D. Ryan: Obama, US Foreign Policy and the Dilemmas of Intervention (2015)** Die irischen Historiker analysieren in einem knappen, klugen Buch die Kriege in Irak, Afghanistan, Libyen und Syrien und betonen in ihrer nüchternen Aussensicht die Bedeutung von (vermeintlichen) Lektionen aus früheren Kriegen für Obamas Entscheide.

**J. Alter: The Promise (2010)** Auch sechs Jahre nach Erscheinen das zentrale Buch zum Verständnis von Obamas Präsidentschaft, insbesondere seines Umgangs mit den enormen Herausforderungen seines ersten Amtsjahres und der radikalen Obstruktionspolitik der Republikaner. Aussenpolitisch steht die Afghanistan-Debatte im Fokus.

Syrien verfügte über fähige, integrierte Streitkräfte und ein modernes Luftverteidigungssystem sowie über Chemiewaffen. Die stärkste Opposition bildeten Dschihadisten, die zu bewaffnen der Westen sich scheute. Westliche Nachrichtendienste bestätigten, dass ein Giftgasangriff im August 2013 durch Präsident Baschar al-Assad Truppen 1429 zivile Opfer forderte. Damit hatte er eine im Vorjahr von Obama öffentlich gezogene «rote Linie» überschritten, worauf der US-Präsident Militärschläge erwog. Aber sowohl die US-Regierung als auch die G-20 waren sich uneinig. Im Unterschied zu Libyen verhinderten zudem Russland und China eine Resolution des UNO-Sicherheitsrates, und der US-Kongress verlangte Mitsprache. Obama brauchte die Parlamentarier für das angepeilte Atomabkommen mit Iran. In dieser für Obama heiklen Lage schaltete sich Russland mit dem Vorschlag ein, Assad solle sein Chemiewaffen-Arsenal aufgeben. Als der Diktator einwilligte, bot sich Obama die Gelegenheit, eine Militäroperation zu vermeiden. In der Folge wurden die syrischen Chemiewaffen unter internationaler Kontrolle vernichtet. Der Bürgerkrieg wur-

de hingegen fortgesetzt. Obama-Kritiker sehen in der Missachtung seiner roten Linie gegenüber Assad den Sündenfall seiner Nahost-Politik. Die Glaubwürdigkeit der USA habe massiv Schaden genommen. Russland und Iran sei damit Gelegenheit geboten worden, selbst militärisch in das durch die amerikanische Zurückhaltung entstandene Vakuum einzudringen.

## Eine solide Strategie

Trotz Problemen bei der Umsetzung seiner aussenpolitischen Strategie wird Obama Anfang 2017 ein reicheres, stärkeres und sichereres Land als bei Amtsantritt 2009 hinterlassen. Die USA verfügen über die grösste Wirtschaft der Welt und eine der höchsten Wachstumsraten unter den westlichen Staaten. Sie bleiben das Zentrum der liberalen westlichen Weltordnung. Ihr Verteidigungsbudget ist trotz Sparzwang so gross wie die Verteidigungsausgaben der nächstfolgenden sieben Länder.

Offiziell gab es von 2009 bis 2016 zwar keine «Obama-Doktrin». Hinter Obamas aussenpolitischer Vision steckte aber strategisches Denken. Seine Aussenpolitik war geprägt von der Erkenntnis, dass den USA für immer komplexer werdende Herausforderungen weniger Ressourcen zur Verfügung stehen. Der Präsident verengte daher die nationalen Interessen der USA und konzentrierte die Aussenpolitik auf besonders drängende Probleme. Dies führte zwangsläufig zu einer geringen Einflussnahme auf für die USA nicht vitale Bürgerkriege in Irak, Syrien, Libyen, Afghanistan und in der Ukraine. Auf Chinas forscher gewordene Aussen- und Militärpolitik reagierte Obama hingegen mit dem geostrategischen Schwenk nach Asien. Die Gefahr einer iranischen Atombombe hat die Obama-Regierung durch geduldige Diplomatie vermutlich für mindestens zehn Jahre gebannt. Auf Russlands Aggression in der Ukraine antwortete Obama mit Wirtschaftssanktionen und der Verstärkung der NATO-Ostflanke bestimmt, aber ohne Provokation. Widerwillig erhöhte Obama zuletzt auch wieder das militärische Engagement im Irak und in Afghanistan, um den «nötigen Krieg» gegen global operierende dschihadistische Terroristen nicht nur mit Drohnen zu führen.

Obama setzte statt auf den Einsatz militärischer Macht lieber auf Engagement und Verhandlungen, auf Multilateralismus, Lastenteilung und kollektive Antworten auf globale Herausforderungen. Seine Forderung nach Lastenteilung fand in Europa durchaus Gehör. Die deutsche Kanzlerin Angela Merkel spielte beim Versuch der diplomatischen Beilegung der Ukraine-Krise die Hauptrolle. Die Europäer entlasten die USA auch militärisch stärker als früher bei den Rückversicherungs- und Abschreckungs-Massnahmen innerhalb der NATO sowie bei der Bekämpfung des IS. Der US-Beitrag bleibt für den Erfolg westlicher Operationen aber unerlässlich, wie die Libyen-Intervention gezeigt hat. Der anhaltende Massenexodus aus dem Mittleren Osten und Afrika schwächt jedoch den Westen und bedeutet für die EU eine existenzielle Herausforderung.

Obamas Aussenpolitik gleicht der pragmatischen Politik von Nixon und Kissinger, welche für den Rückzug der USA aus Vietnam gesorgt hatten. Obama definierte die US-Interessen ebenfalls wieder enger und brachte die Aussenpolitik ins Gleichgewicht mit seiner ambitionierten innenpolitischen Reformagenda. Seine Erkenntnis, dass Bushs Kriege das wirtschaftliche Fundament amerikanischer Macht bedrohten, erinnert zudem an Eisenhowers Betonung der Bedeutung von wirtschaftlicher Solvenz für die US-Aussenpolitik.

Die Konservativen betrieben acht Jahre lang eine obstruktive Fundamentalopposition gegen Obamas Politik. Sollte im Januar 2017 ein Republikaner ins Weisse Haus einziehen, könnten die USA zu einer konfrontativeren Aussenpolitik zurückkehren. Bereits dann wird man vielleicht wieder mit einer gewissen Nostalgie an Barack Obamas massvolle, wenn auch nicht fehlerlose Aussenpolitik zurückdenken.

**Dr. Christian Nünlist** ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich und ehemaliger Leiter der Auslandsredaktion der «Aargauer Zeitung».

Die CSS Analysen zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri  
Lektorat: Benno Zogg  
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden  
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Bezug und Abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Ein Nukleardeal für Pakistan? Nr. 187  
Herausgeforderte Koexistenz in Georgien Nr. 186  
Die britische Verteidigungsstrategie von 2015 Nr. 185  
Ein Schweizer Nordafrika-Programm 2.0 Nr. 184  
Countering Violent Extremism in der Terrorabwehr Nr. 183  
Rüstungsbeschaffung (2): Projektdynamiken Nr. 182