

Wie der 11. September die amerikanische Außenpolitik verändert hat: Bilanz nach einem Jahr

Rudolf, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rudolf, P. (2002). *Wie der 11. September die amerikanische Außenpolitik verändert hat: Bilanz nach einem Jahr*. (SWP-Aktuell, 33/2002). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361002>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Wie der 11. September die amerikanische Außenpolitik verändert hat

Bilanz nach einem Jahr

Peter Rudolf

Der 11. September eröffnete der Bush-Administration die Chance einer strategischen Neuausrichtung amerikanischer Außenpolitik. Anders als vielfach erhofft, wurde diese Chance jedoch nicht für das Einschwenken auf einen stärker multilateralen Kurs genutzt, sondern für die Mobilisierung von Ressourcen zugunsten einer stark militäristischen Weltmachtspolitik. Vor dem Hintergrund einer vermehrten Wahrnehmung asymmetrischer Bedrohungen und mit dem »Krieg gegen den Terror« als innenpolitisch legitimierender Grundlage gelang es der auf überlegene militärische Macht und uneingeschränkte Handlungsfreiheit setzenden Denkschule, den außenpolitischen Diskurs in den USA zu dominieren. Je mehr diese Richtung die Politik der Bush-Administration bestimmen wird – und in etlichen Bereichen hat sich ihr Einfluß bereits durchgesetzt –, desto mehr wird dies zu einer wachsenden strategischen Divergenz zwischen USA und Europa führen.

In den strittigen Fragen, die den Eindruck einer unilateralen amerikanischen Außenpolitik nährten und nähren, war nach dem 11. September kein Paradigmenwechsel amerikanischer Außenpolitik zugunsten einer multilateralen Ausrichtung zu erkennen. Im Gegenteil: Sicherheitspolitische Handlungsfreiheit wurde zur leitenden Maxime. Die Aufkündigung des ABM-Vertrages im Dezember 2001 und insbesondere die grundsätzliche Ablehnung der Bemühungen um eine Stärkung des Biologiewaffen-Übereinkommens auf der 5. Überprüfungskonferenz im November und Dezember 2001 zeigten dies deutlich.

Anders als in Europa wird multilaterale Rüstungskontrolle als Instrument der Nichtverbreitungspolitik in den USA mittlerweile als nutzlos, ja schädlich angesehen. Denn Rüstungskontrollverträge binden aus Sicht amerikanischer Konservativer zwar die USA, hindern aber entschlossene »Schurkenstaaten« nicht an der Entwicklung von Massenvernichtungswaffen. Und vor dem Hintergrund einer im »Krieg gegen den Terror« stärker interventionistischen Politik verhärtete sich der amerikanische Widerstand gegen den Internationalen Strafgerichtshof.

Positionsgewinn des neokonservativen Flügels

Die Herausforderung durch den internationalen Terrorismus als transnationales Problem zeigte die Grenzen jenes geopolitischen Machtdenkens auf, das in den Anfangsmonaten der Bush-Administration deutlich wahrzunehmen war. Der Primat des Kampfes gegen den Terrorismus zwingt zur Zusammenarbeit mit anderen Staaten und damit auch zu taktischen Konzessionen. Zwar wurde die Notwendigkeit internationaler Kooperation akzeptiert. Doch für die weltpolitische Strategie wurden daraus keine klaren Konsequenzen gezogen. Eine grundsätzliche, einseitiges Handeln im Einzelfall ja nicht ausschließende Präferenz für einen multilateralen Ansatz, wie ihn liberale Internationalisten nach wie vor für geboten halten, ist immer weniger zu erkennen.

Die Logik des »American system« (G. John Ikenberry), jener institutionalisierten Form wohlwollender Hegemonie, verlangt jedoch ein gewisses Maß an Bereitschaft zum Multilateralismus. Er läßt anderen Staaten die Chance, ihre Interessen und Perspektiven zur Geltung zu bringen. Das fordert der amerikanischen Seite aber auch die Bereitschaft ab, sich selbst den für alle geltenden Regeln multilateraler Institutionen zu unterwerfen und gestaltend solche Strukturen aufzubauen und weiterzuentwickeln – statt internationale Institutionen nur dann als nützlich anzusehen, wenn sie außenpolitische Aktionen international legitimieren und die Kosten für die USA reduzieren.

Der traditionellen Logik amerikanischer Weltpolitik nach 1945 folgte das State Department in seinen Überlegungen, wie Koalitionen im Kampf gegen den Terror eine dauerhafte institutionelle Gestalt finden könnten, ohne daß die für eigenständiges Handeln notwendige Flexibilität verlorengeliegt. Daß diese Überlegungen in nächster Zukunft in Vorschläge zur Errichtung einer neuen internationalen Institution münden werden, ist jedoch nicht zu erwarten.

Denn der moderate Flügel der Republikaner, dessen Vordenker Richard Haass von einem »hard-headed multilateralism«, einem »realistischen« Multilateralismus spricht – und dieser ist in seiner funktionalen, instrumentellen Ausrichtung nicht deckungsgleich mit dem Multilateralismus nach europäischem Verständnis –, hat nach dem 11. September weiter an Einfluß eingebüßt. Der auf »militärische Stärke und moralische Klarheit« setzende Flügel der Republikanischen Partei nutzte erfolgreich die Gunst der Stunde, um seine Position gegenüber der eher traditionellen, realpolitischen Richtung auszubauen.

Die Trennlinie, die durch die Administration verläuft, grenzt zwei ideologische Richtungen deutlich voneinander ab: auf der einen Seite jene in den siebziger und achtziger Jahren als neokonservativ bezeichnete Richtung, in der sich die Skepsis gegenüber multilateraler Einbindung und damit Einschränkung amerikanischer Macht mit der im amerikanischen Exzeptionalismus verwurzelten Überzeugung paart, daß die Vereinigten Staaten eine besondere Rolle und besondere Verpflichtungen haben; auf der anderen Seite jene eher traditionelle republikanische »realpolitische« Richtung eines gemäßigten Konservatismus, der internationale Institutionen und Allianzen kein spontanes Unbehagen bereiten, sondern die sie durchaus als nützlich bewertet.

Programmatisch hat sich Präsident Bush eine Vision amerikanischer Außenpolitik zu eigen gemacht, die sehr stark den Vorstellungen der neokonservativen Verfechter einer geradezu imperialen weltpolitischen Rolle folgt. Konkret zeigt sich ihr Einfluß vor allem in der amerikanischen Nahostpolitik. Bush gab faktisch jede Präzedenzfallrolle einer ausgewogenen Vermittlerrolle zugunsten einer die israelische Politik nahezu vorbehaltlos unterstützenden Linie auf. Das hat natürlich auch mit innenpolitischem Kalkül zu tun: zum einen handelt es sich um den Versuch, jüdische Wähler abzuwerben, die traditionell mit überwältigender Mehrheit für die Demokratische Partei

stimmen; zum anderen ist dieser Kurswechsel Ausdruck einer strukturellen Veränderung innerhalb der Republikanischen Partei. Dort haben sich die fundamentalistischen evangelikalen Christen zu einer starken Pro-Israel-Lobby entwickelt – sei es, weil sie davon überzeugt sind, daß Israel einen biblisch begründeten Anspruch auf die besetzten Gebiete hat, sei es, weil in ihrer Auslegung der Offenbarung die Wiederkunft Christi und die Errichtung seiner tausendjährigen Herrschaft auf Erden von der Existenz eines jüdischen Staates und der Kontrolle über Jerusalem abhängt. Sie schien nach dem Ausbruch der zweiten Intifada gefährdet. Die Unterstützung Israels wurde so zu einem der wichtigsten Anliegen religiöser Konservativer, die insbesondere im Süden einen starken Kern der Republikanischen Partei bilden. Im Jahre 2000 gingen nach Einschätzung von Karl Rove, dem führenden politischen Berater von Präsident Bush, vier Millionen evangelikaler Christen weniger zur Wahl als erwartet. Deren Mobilisierung für die Wahlen 2004 ist für Bush von entscheidender Bedeutung.

Konzeptionell sind vor allem *drei* Vorstellungen für die neokonservative Richtung charakteristisch.

Militärische Suprematie

Erstens die Bewahrung der amerikanischen militärischen Suprematie – losgelöst von potentiellen Bedrohungen und Gegnern. Denn unerreichbare militärische Stärke gilt als Garant internationaler 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: »Competition between great nations is inevitable, but armed conflict in our world is not. More and more, civilized nations find ourselves [sic!] on the same side – united by common dangers of terrorist violence and chaos. America has, and intends to keep, military strengths beyond challenge – thereby,

making the destabilizing arms races of other eras pointless, and limiting rivalries to trade and other pursuits of peace.«

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.

Wenn amerikanische Konservative eine hegemoniale Rivalität in einer zentralen Region befürchten, dann richtet sich ihr Blick seit Jahren zuallererst auf China. Vor dem 11. September 2001 bestand in der amerikanischen Diskussion weithin Einigkeit, daß China die große außenpolitische Herausforderung schlechthin sein wird. Entwickelt es sich zu einer regionalen Hegemonialmacht, zu einem Machtkonkurrenten der USA in Asien? So lautete die immer wieder gestellte Frage. Am meisten Sorge bereiteten das wirtschaftliche und militärische Machtpotential Chinas und mögliche Veränderungen des Machtgleichgewichts. Pessimisten fürchteten, China könnte gegenüber den USA massiv aufholen; Optimisten betonten die nach wie vor bestehende Kluft. Auch wenn sich die militärische und technologische Kluft zu Amerika nicht verringert, das militärische Kräfteverhältnis im Pazifik und in der Taiwanstraße weiterhin die USA begünstigt und China keine aggressiven Absichten hegt, bleibt aufgrund der Taiwanproblematik die Möglichkeit eines militärischen Konflikts gegeben. Schon eine Blockade Taiwans würde eine gefährliche militärische Konfrontation entstehen lassen, die schnell in einen Krieg münden könnte. Die USA haben sich zwar nie ausdrücklich zum militärischen Schutz Taiwans verpflichtet, jedoch im Rahmen der traditionellen Politik »strategischer Ambiguität« ihr Interesse an der Sicherheit Taiwans sehr deutlich artikuliert.

In aller Schärfe wird der geopolitische Machtkonflikt mit China von jenen amerikanischen Konservativen wahrgenommen,

die bezweifeln, daß die »engagement«-Politik tatsächlich den erhofften inneren Wandel Chinas mit all seinen segensreichen außenpolitischen Folgen herbeiführen wird – 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 wurde in der amerikanischen Debatte China als potentieller Gegner durch einen nunmehr real erlebten Gegner ersetzt. Das beendete fürs erste die durchaus heftige Kontroverse um einen künftigen militärischen Konflikt mit China. Das Thema geriet in den Hintergrund; doch sind die substantiellen Konflikte in den amerikanisch-chinesischen Beziehungen trotz aller atmosphärischen Verbesserung nicht verschwunden. Für die Beziehungen zu China wurde der Kampf gegen den Terrorismus nicht zu einer verbindenden Klammer.

Zufall oder eher nicht: Vieles, was gegenwärtig unter dem Vorzeichen des »Krieges gegen den Terror« vorangetrieben wird, verbessert auch die Voraussetzungen für die Eindämmung Chinas – die neue militärische Präsenz in Zentralasien, die auf Dauer angelegt sein dürfte, die Rückkehr amerikanischen Militärs in die Philippinen, die Wiederaufnahme der aus Menschenrechtserwägungen 1999 abgebrochenen Kontakte zum indonesischen Militär. So gesehen läßt sich feststellen: Die USA nutzen die Terrorismusbekämpfung zum geopolitischen Positionsgewinn im Zuge einer Politik militärischer Suprematie.

Präventivkriegsdoktrin

Zweite programmatische Vorstellung ist die Doktrin der militärischen Präemption gegen terroristische Gruppen und Diktaturen, die nach Massenvernichtungswaffen streben. Die USA befinden sich nach dem Verständnis der Bush-Administration in einem 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.

Daß gegen zum Selbstmord bereite nichtstaatliche Akteure, die im Rahmen eines religiös-ideologischen Überzeugungssystems agieren, Abschreckung schwierig oder gar unmöglich ist, läßt sich nicht bestreiten. Doch die Absage an Abschreckung und Eindämmung, wie sie Präsident Bush am deutlichsten in seiner Rede in West Point am 1. Juni 2002 formulierte, reicht weiter: »For much of the last century, America's defense relied on the Cold War doctrines of deterrence and containment. In some cases, those strategies still apply. But new threats also require new thinking. Deterrence – the promise of massive retaliation against nations – means nothing against shadowy terrorist networks with no nation or citizens to defend. Containment is not possible when unbalanced dictators with weapons of mass destruction can deliver those weapons on missiles or secretly provide them to terrorist allies.«

Die Bush-Doktrin, wie sie sich seit dem 11. September entwickelt hat, weitet den Geltungsbereich legitimer Selbstverteidigung aus; die gegenwärtige Administration beansprucht faktisch das Recht auf »antizipatorische Selbstverteidigung«. Das geht über die vorbeugende Ausschaltung von Anlagen zur Produktion von Massenvernichtungswaffen hinaus, die seit längerem eine der strategischen Optionen ist, nachdem in der ersten Hälfte der neunziger Jahre das Ausmaß der irakischen Rüstungsprogramme deutlich geworden war. »Counterproliferation« unter Clinton sah denn auch offensive Optionen vor, obwohl das selten angesprochen wurde. So etwa vom damaligen Verteidigungsminister Perry 1994 in etwas verklausulierter, aber unmißverständlicher Form gegenüber Nordkorea.

Es ist jedoch ein Unterschied zwischen Präemption als diskreter Option in der Hinterhand und der Entwicklung einer expliziten Doktrin präventiver Verteidigung. Diese könnte, wie Kritiker fürchten, am Ende zu einer »Zwangsjacke« werden,

die amerikanische Entscheidungsträger zu vorschnellem Handeln verleiten könnte.

Wichtiger aber ist: Die Umsetzung der Doktrin würde die Abkehr von jenen Normen und Institutionen des internationalen Systems bedeuten, an deren Entwicklung die USA im letzten Jahrhundert maßgeblich beteiligt waren. Ja, die Doktrin ist, wie Henry Kissinger jüngst zu Recht anmerkte, revolutionär, eine fundamentale Herausforderung für das auf dem Souveränitätsgedanken beruhende neuzeitliche internationale System. Die USA beanspruchen faktisch das Recht, gegen Staaten, die heute oder in Zukunft eine potentielle Sicherheitsbedrohung darstellen, einen Präventivkrieg zu führen.

Ein Krieg gegen den Irak mit dem Ziel des Regimesturzes käme – auch wenn seine Apologeten gerne das Wort »präemptiv« verwenden – vielmehr jener Art von »Präventivkriegen« gleich, wie sie im Dienste der Bewahrung des europäischen Machtgleichgewichts in der Neuzeit häufig geführt und mit diesem Zweck auch begründet wurden. Nur geht es jetzt auch um die Veränderung der internen politischen Strukturen des Gegners. Der Irak stellt eine hypothetische Bedrohung mit weitreichenden geopolitischen Implikationen dar. Vizepräsident Richard Cheney hat in seiner Rede vom 26. August die Sicht einer künftigen Bedrohung durch einen irgendwann über Nuklearwaffen und das volle Spektrum von Massenvernichtungswaffen verfügenden Irak so formuliert: »Armed with an arsenal of these weapons of terror and seat at a top ten percent of the world's oil reserves, Saddam Hussein could then be expected to seek domination of the entire Middle East, take control of a great portion of the world's energy supplies, directly threaten America's friends throughout the region, and subject the United States or any other nation to nuclear blackmail.«

Förderung der »Freiheit« in der islamischen Welt

Die *dritte* ambitionierte programmatische Vorstellung richtet sich auf die Förderung der »Freiheit« in der islamischen Welt. Auch das gehört zu den Auswirkungen des 11. September: Mehr und mehr wird die traditionelle Geschäftsgrundlage der Politik gegenüber den »befreundeten« arabischen Staaten – die Duldung politischer Repression im Interesse der Regimestabilität – in Frage gestellt.

Daß Demokratie und Menschenrechte in der amerikanischen Nahostpolitik eine geringe Rolle spielen, beruht vor allem auf der Sorge, islamistische Kräfte könnten an die Macht gelangen. Islamismus – jenes als »islamischer Fundamentalismus« nicht zutreffend bezeichnete Phänomen eines in einem spezifisch islamischen Staats- und Politikverständnis wurzelnden politischen Aktivismus – ist seit der islamischen Revolution im Iran eine Herausforderung (nicht nur) für die amerikanische Außenpolitik. Im Erstarken der islamistischen Kräfte wurde eine Bedrohung der Kerninteressen amerikanischer Nah- und Mittelostpolitik gesehen: der Sicherheit Israels und der Stabilität der Klientelstaaten am Persischen Golf. Diese Bedrohung nahm in der islamischen Revolution im Iran eine konkrete Gestalt an. Ein die regionale Ordnung bedrohender, den arabisch-israelischen Friedensprozeß ablehnender, den Terrorismus unterstützender und nach Nuklearwaffen strebender islamischer Staat – dieser Alptraum amerikanischer Außenpolitiker schien im Iran Realität geworden zu sein. Die Erfahrung mit dem Iran bestimmte seitdem die Wahrnehmung islamistischer Bewegungen.

Der militante Islam galt in den neunziger Jahren als die große Bedrohung amerikanischer Interessen in der Region – lehnte er doch die an der Konzeption »Land für Frieden« orientierte Vorstellung für eine Friedensregelung ab und gefährdete den amerikanischen Einfluß in den Ölstaaten am Persischen Golf. Eine Destabilisierung Ägyptens und der Staaten am Persischen

Golf galt insbesondere als Gefahr für die Befriedung des arabisch-israelischen Konflikts, für dessen Regelung die Clinton-Administration eine historische Chance sah. Zwar ignorierte sie das Thema politische Reform nicht völlig, doch der Nahe und Mittlere Osten war von der Politik der Erweiterung der Zone demokratischer Staaten ausgenommen, jener großen deklarativen Leitlinie amerikanischer Außenpolitik unter Clinton.

Daß die USA in der Frage der Demokratisierung ihre traditionelle Linie in dieser Region nicht fortsetzen können, ist eine von amerikanischen Nahostexperten immer wieder artikulierte Einsicht, die nach dem 11. September laut zu vernehmen ist, auch unter Republikanern. Die Tatsache, daß gerade aus Saudi-Arabien und Ägypten, aus zwei für die amerikanische Politik zentralen Staaten, ein beträchtlicher Teil der Attentäter kam, rief größte Besorgnis hervor. Die innere Struktur dieser Staaten wird als Nährboden für den islamistischen Extremismus betrachtet. Die USA, das wurde am 11. September deutlicher denn je zuvor, sind ein »indirektes« Ziel islamistischer Terroristen- und zwar als Schutzmacht jener Regime, deren Sturz diese Terroristen herbeiführen wollen.

Die demokratische Öffnung der autokratischen Regime des Nahen und Mittleren Ostens zu fördern, damit die nach politischer Mitsprache drängenden sozialen Kräfte zum Zuge kommen, das ist eine der großen Herausforderungen, der sich amerikanische Außenpolitik stellen muß (und nicht nur sie allein). Weicht sie davor zurück, wird sie der in der arabischen Welt weit verbreiteten und durchaus zutreffenden Perzeption einer doppelzüngigen, Demokratie zwar prinzipiell propagierenden, die arabische Welt aber als Sonderfall behandelnden Weltpolitik weiterhin Nahrung geben.

Einfluß haben die USA gewiß: in Ägypten über die Wirtschaftshilfe, am Persischen Golf als Garant der Sicherheit. Druck auf die Regierungen in der Region ausüben, damit sie politische und ökonomi-

sche Reformen einleiten, kann die eine Schiene einer veränderten amerikanischen Politik sein, die Aufnahme und Stärkung der Beziehungen zu demokratisch orientierten gesellschaftlichen Organisationen eine andere. Notwendig wäre dabei vor allem eine revidierte, differenzierte Sicht islamistischer Bewegungen und der Versuch, mit der moderaten Strömung und ihren Organisationen ins Gespräch zu kommen.

Die Bush-Administration scheint im Begriff zu sein, die Glaubwürdigkeitslücke zwischen der Rede von Demokratie und Freiheit im Nahen Osten und der tatsächlich verfolgten Politik ein Stück weit zu schließen. Von der Demokratisierung des Irak durch den militärischen Sturz Saddam Husseins zu reden und von den Palästinensern die Wahl neuer politischer Führer zu fordern, gleichzeitig aber Menschenrechtsverletzungen in Staaten wie Ägypten und Saudi-Arabien nahezu wort- und tatenlos zu dulden und mit undemokratischen Regimen wie Syrien, Yemen und Algerien die Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung zu suchen, solche Widersprüche untergraben die Glaubwürdigkeit amerikanischer Politik.

Für den Herbst ist die Bekanntgabe eines im Umfang bescheidenen Programms zur Förderung politischer und wirtschaftlicher Reformen in arabischen Staaten angekündigt, etwa in Form von Seminaren für politische Aktivisten, für Journalisten und Gewerkschaftler. Viel wird von solchen Initiativen kurzfristig nicht zu erwarten sein. Aber der Nahe Osten – und das sollte in seiner Tragweite nicht unterschätzt werden – ist nicht länger von der Förderung demokratischer Entwicklungen als einem Ziel amerikanischer Außenpolitik ausgespart.

Neuer Rückhalt für Auslandshilfe

Auch die Auslandshilfe für Staaten in der Region wird dahingehend überprüft, wie Mittel effektiver für die Förderung wirtschaftlicher und politischer Reformen ein-

gesetzt werden können. Generell ist als Folge des 11. Septembers eine Neubewertung dieses außenpolitischen Instruments zu verzeichnen. Das Ende des Kalten Krieges und die Auflösung des Zweckbündnisses aus Liberalen, die an Entwicklungshilfe interessiert waren, und Konservativen, denen vor allem an der Durchsetzung der Militärhilfe gelegen war, hatte die Auslandshilfe auf einen Tiefstand sinken lassen. Schon vor dem 11. September hatte sich das Interesse an der Entwicklungshilfe etwas belebt; eine neue Koalition von Liberalen und religiösen Konservativen warb um mehr Mittel für die Bekämpfung von AIDS in Afrika und zur Erleichterung der Schuldenlast der ärmsten Staaten.

Der 11. September verlieh der Auslandshilfe verstärkte Legitimation – nicht nur zur Belohnung jener Staaten, die im Kampf gegen den Terrorismus kooperieren, sondern gerade vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit Afghanistan zur nachhaltigen Bekämpfung des Terrorismus. Die Ausgaben für Auslandshilfe wurden bereits erhöht, der Löwenanteil fließt jedoch in die Unterstützung kooperierender Staaten, insbesondere nach Pakistan. Präsident Bush kündigte im März dieses Jahres an, daß die Auslandshilfe um 1,7 Milliarden im Haushaltsjahr 2004 und um weitere 3,3 Milliarden im Haushaltsjahr 2005 erhöht werden soll. Die Bekämpfung der Armut wurde – das ist nicht unwichtig – vom Präsidenten als Teilaspekt der Bekämpfung des Terrorismus zugeordnet.

Der Senat verabschiedete im Juni 2002 eine Resolution, in der die Absicht ausgedrückt wurde, die Auslandshilfe in den nächsten fünf Jahren um jährlich 25 Prozent zu steigern. Was auch immer davon umgesetzt wird – nur ein Teil dieser Mittel wird im engeren Sinne der Entwicklungshilfe zugute kommen; bislang fließen lediglich etwa 40 Prozent der Auslandshilfe an die ärmsten Staaten. Die Entscheidung darüber, wie zusätzliche Mittel eingesetzt werden – als Unterstützung und Belohnung für strategisch wichtige Länder oder zur

nachhaltigen Bekämpfung der Armut –, wird in Administration und Kongreß für Kontroversen sorgen.

In diesem Zusammenhang ist die Beobachtung von Interesse – sie gilt zumindest für Afghanistan –, daß im Kongreß die Bereitschaft zum *nation-building* eher größer zu sein scheint als in der insoweit noch immer zögerlichen Bush-Administration. Das Foreign Relations Committee hat das Finanzvolumen für das Engagement in Afghanistan verdoppelt. Somit spiegelt sich vor allem in der Politik des Kongresses eine Einsicht wider, die der Politikwissenschaftler Robert O. Keohane so formulierte: daß nämlich die »globalization of informal violence« die territoriale realistische Prämisse der Außenpolitik hinfällig gemacht habe – die Unterscheidung zwischen geopolitisch bedeutenden und geopolitisch unbedeutenden Ländern.

Innenpolitische Beschränkungen

Keineswegs ist gewiß, daß der 11. September den innenpolitischen Kontext amerikanischer Außenpolitik derart tiefgreifend verändert hat, daß die neokonservative Richtung sich mit ihren Vorstellungen dauerhaft durchsetzen kann. Schon das wachsende Haushaltsdefizit setzt einer solchen Entwicklung Grenzen. Die geradezu alarmistische Sprache, derer sich Präsident Bush bedient, die Rede von einer ungeheuren Bedrohung auf lange Sicht, die eine immense Steigerung des Militärhaushalts erfordere – sie ist gegenwärtig Teil der Bemühungen um eine permanente Mobilisierung und innenpolitische Absicherung amerikanischer Weltführungs politik.

Immerhin hat der 11. September ein zuvor innenpolitisch nicht durchsetzbares massives Rüstungsprogramm ermöglicht. Das Gros, etwa die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge und Zerstörer, hat allerdings mit der Bekämpfung des Terrorismus direkt wenig zu tun.

Der 11. September war auch im Hinblick auf den Aufbau einer Raketenabwehr ein katalytisches Ereignis: Die Entscheidung

zur Aufkündigung des ABM-Vertrags beruhte auf dem politischen Kalkül, daß die Situation dafür günstig war und die außen- und innenpolitischen Kosten gering sein würden. Außenpolitisch war Präsident Putins Interesse an Westintegration so stark, daß aus Moskau kein großes Problem zu erwarten war. Im Grunde hat sich nach dem 11. September nicht die amerikanische Rußlandpolitik, sondern die russische Amerikapolitik verändert. Ausschlaggebend dafür ist Putin, der im Interesse der wirtschaftlichen Modernisierung seines Landes auf enge Beziehungen zu den USA und den westlichen Industriestaaten setzt.

Ohne den 11. September hätte die Aufkündigung des ABM-Vertrages durch den Präsidenten gewiß zu heftigen Kontroversen geführt. Denn Bush hatte dem Senat keine Möglichkeit der Mitsprache gegeben – eine verfassungsrechtlich problematische Entscheidung. Im letzten Sommer waren die Demokraten gerade dabei, die Raketenverteidigung zu einem heißen Thema zu machen. Doch nach dem 11. September verpuffte dieses Vorhaben. Demokraten im Repräsentantenhaus wollten zwar eine Abstimmung über die Entscheidung des Präsidenten zur Aufkündigung des Vertrags erzwingen, doch die Initiative wurden mit 254 zu 169 Stimmen blockiert. Die von 31 Mitgliedern des Kongresses eingereichte gerichtliche Klage dürfte erfolglos bleiben.

Das heißt nicht, daß es keine Auseinandersetzungen zwischen Administration und Kongreß über die Ausgestaltung und Wirksamkeit des Raketenabwehrprogramms geben wird. Die Missile Defense Agency versucht zwar durch Geheimhaltung die Aufsicht des Kongresses zu unterlaufen. Das wird ihr auf Dauer jedoch kaum gelingen, zumal wenn die Kosten des gestaffelten Abwehrsystems stärker in den Blick kommen: Eine Schätzung des Congressional Budget Office kommt auf 200 Milliarden US-Dollar im Laufe der beiden nächsten Jahrzehnte.

Bei aller Bereitschaft zum nationalen Schulterschuß ist der Kongreß nicht gewillt, seinen Einfluß auf die Außen-

politik preiszugeben. Eine Blankovollmacht für den Einsatz amerikanischen Militärs gegen den internationalen Terrorismus wollte er bei aller Zustimmung zur Politik des Präsidenten nicht geben. Früh gescheitert ist Präsident Bush auch mit seinem Versuch, dem Kongreß die Befugnis abzurufen, im Dienste der Terrorismusbekämpfung alle gesetzlichen Beschränkungen für Militärhilfe und Rüstungsexporte in den nächsten fünf Jahren auszusetzen.

Der Kongreß ist bereit, dem Präsidenten dort zu folgen, wo es direkt um die Terrorismusbekämpfung geht. Aber er reagiert sehr empfindlich, wenn der Präsident die neue Bedrohung zur Ausweitung von Befugnissen zu nutzen versucht, die diesem Ziel nicht unmittelbar dienen. Trotz aller Bestrebungen und Erfolge von Präsident Bush, die Macht des höchsten Amtes auszubauen, ja zur imperialen Präsidentschaft zurückzukehren, wird sich der seit den siebziger Jahren gewachsene Mitspracheanspruch des Kongresses nicht dauerhaft zurückdrängen lassen.

Die außenpolitische Debatte in den USA normalisiert sich allmählich wieder. Trotz anhaltend hoher öffentlicher Zustimmungsraten für die Außenpolitik des Präsidenten wagen mittlerweile führende Demokraten, insbesondere die potentiellen Bewerber um die Präsidentschaftskandidatur, wieder Kritik an der Politik des Präsidenten.

Gerade die beginnende Irak-Debatte im Kongreß wird Aufschluß darüber geben, inwieweit die Selbstkontrollmechanismen des amerikanischen politischen Systems weiterhin greifen. Klare, überzeugend begründete Positionen der europäischen Partner in den strittigen Fragen können da nur hilfreich sein.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org