

### **Perspektiven amerikanischer Außenpolitik jenseits des Iraks: aus amerikanischen Fachzeitschriften, 2. Halbjahr 2005**

Dorband, Jana

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:**

Dorband, J. (2006). *Perspektiven amerikanischer Außenpolitik jenseits des Iraks: aus amerikanischen Fachzeitschriften, 2. Halbjahr 2005*. (SWP-Zeitschriftenschau, 02/2006). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-366427>

#### **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.

## Perspektiven amerikanischer Außenpolitik jenseits des Iraks

Aus amerikanischen Fachzeitschriften, 2. Halbjahr 2005

Jana Dorband

Die Aufarbeitung der Ursachen des Irakkrieges und die Frage nach dessen Rechtmäßigkeit haben die politischen und wissenschaftlichen Debatten der letzten Jahre in den USA bestimmt. Während sich das öffentliche Interesse derzeit jedoch zunehmend auf die Frage nach dem Ende des Militäreinsatzes konzentriert, beginnt in den Fachzeitschriften eine systematische Analyse der mittel- und langfristigen Folgen der Intervention. Dabei spielen zum einen theoretische und normative Überlegungen zur künftigen Ausrichtung der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik eine wichtige Rolle. Zum anderen werden die konkreten Auswirkungen des Irakkrieges auf zentrale internationale Politikfelder wie etwa humanitäre Interventionen untersucht. Die Erfahrungen im Irak sind darüber hinaus paradigmatisch für neue sicherheitspolitische Trends wie etwa die zunehmende Privatisierung militärischer Aufgaben.

Auf konzeptioneller Ebene stellt sich für viele Kommentatoren die Frage, ob die sogenannte »Bush-Doktrin« eine nachhaltige Neuorientierung in der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik darstellt.

**Robert Jervis**, Professor für Internationale Politik an der Columbia University, vertritt die Auffassung, dass die »Bush-Doktrin« als außenpolitischer Handlungsrahmen keinen Bestand haben wird. Im *Political Science Quarterly* identifiziert er deren zentrale Elemente: das strategische Ziel der Demokratisierung, die Betonung der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus, *rogue states* und Massenvernichtungswaffen sowie die daraus resul-

tierende Notwendigkeit eines präventiven und gegebenenfalls auch unilateralen Einsatzes von Gewalt. Damit sei die Doktrin ein äußerst ehrgeiziges außenpolitisches Konzept, das den Anspruch erhebe, nicht nur das internationale System, sondern auch die subnationale Ebene politischer Systeme und Gesellschaften zu transformieren. Dieser hohen Zielsetzung könne sie jedoch nicht gerecht werden.

Jervis führt drei Gründe für das Scheitern der »Bush-Doktrin« an. Zum einen sei sie durch eine Reihe inhärenter Widersprüche gekennzeichnet. Eine hegemoniale und unilateral orientierte Außenpolitik untergrabe eine wirksame Bekämpfung des

Terrorismus, da sie traditionelle Allianzen und die internationale Zusammenarbeit schwäche. Auch ließen sich die erklärten Ziele der Demokratisierung und der Stärkung des Regimes zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen nicht komplementär mit den Zielen im Kampf gegen den Terrorismus verfolgen. So zeigten etwa die strategischen Partnerschaften mit Pakistan, Saudi-Arabien oder Ägypten, dass Allianzen mit autokratischen Regimen sicherheitspolitisch nötig seien, obgleich sie sich nicht mit der von der Bush-Administration postulierten Unterstützung demokratischer Reformen vereinbaren ließen. Grundsätzlich kritisiert Jervis die Administration dafür, dass die von ihr genutzten realpolitischen Mittel und die eingesetzte militärische Macht im Widerspruch stünden zu dem verfolgten ideellen und auf liberalen Grundwerten beruhenden Ziel, Freiheit und Demokratie Geltung zu verschaffen.

Ein zweiter Grund für das Scheitern der »Bush-Doktrin« liege im politischen System der USA. Ein Politikansatz lasse sich langfristig nur durchsetzen, wenn er von einem breiten politischen und gesellschaftlichen Grundkonsens getragen werde. Nicht zuletzt infolge der angespannten Situation im Irak verliere die »Bush-Doktrin« jedoch innenpolitisch zunehmend an Rückhalt.

Als dritten Kritikpunkt verweist Jervis auf die Konsequenzen, die sich aus der Doktrin der präventiven Kriegführung ergeben. Die Prämisse von Prävention sei es, den Gegner richtig einzuschätzen – nicht nur hinsichtlich seiner militärischen Fähigkeiten, sondern auch hinsichtlich seiner strategischen Entscheidungsprozesse. Die für diese Einschätzung notwendigen Informationen könnten Geheimdienste nur unzureichend beschaffen. Es gäbe daher keine verlässliche Informationsbasis als Grundlage für die Entscheidung, militärische Gewalt präventiv einzusetzen.

Abschließend warnt Jervis vor den Folgen eines Scheiterns der demokratischen Transformation des Irak. Die USA hätten in diesem Fall ihren Anspruch als internatio-

nale Ordnungsmacht verspielt und stünden als *failed hegemon* da. Und dies würde nicht nur für die USA, sondern für die gesamte internationale Gemeinschaft Instabilität und Unsicherheit bedeuten.

Auch der derzeitige Präsident des Council on Foreign Relations, **Richard Haass**, sieht in der aktuellen amerikanischen Sicherheitsdoktrin keinen kohärenten Politikansatz. In *The National Interest* unternimmt er daher den Versuch, einen neuen strategischen Orientierungsrahmen zu definieren.

Haass kritisiert, dass es seit Ende des Kalten Krieges keinem US-Präsidenten gelungen sei, eine umfassende außen- und sicherheitspolitische Doktrin zu entwerfen, die den neuen transnationalen Problemen und Herausforderungen gerecht werde. Demokratieförderung, wie sie von Präsident Bush als Leitlinie in den Vordergrund gestellt wird, sei zwar ein wichtiges Ziel, als Konzept jedoch unzureichend. Statt dessen plädiert Haass für eine neue Doktrin, die auf dem Prinzip »Integration« beruht. Das Ziel müsse sein, die internationale Gemeinschaft stärker zu integrieren – indem sowohl die Kooperation verstärkt als auch möglichst viele Akteure aktiv einbezogen werden. Kern dieser neuen Leitlinie müsse die kooperative Zusammenarbeit der wichtigsten Weltmächte (China, Japan, Russland, Indien, EU, USA) sein. Bei der Umsetzung gemeinsamer Prinzipien und Ziele müssten dann weitere Länder und Organisationen miteinbezogen werden.

Dieser integrative Ansatz sei, so Haass, die logische Umkehr der *containment*-Doktrin des Kalten Krieges. Die größte Bedrohung für die USA ginge nicht mehr von einem großen Machtrivalen aus, sondern liege in den negativen ökonomischen, ökologischen und sozialen Begleiterscheinungen der Globalisierung. Integration als neue strategische Leitlinie würde diesen Bedrohungen gerecht, da sie einen klaren Orientierungsrahmen für politische Entscheidungsträger biete und langfristig innenpolitisch tragfähig sei.

Ziel amerikanischer Außenpolitik dürfe es nicht sein, eine Weltordnung aufrechtzuerhalten, die bestimmt sei von amerikanischer militärischer Überlegenheit. Ein angemessener Umgang mit den Herausforderungen der Globalisierung könne nur durch Konsens und Kooperation, nicht durch Zwang erreicht werden.

## Neue Herausforderungen im Nahen und Mittleren Osten

Der 11. September hat ein radikales Umdenken in der amerikanischen Politik gegenüber dem Nahen und Mittleren Osten bewirkt. Die Demokratisierung der Region wurde zum zentralen strategischen Ziel erklärt. Vor diesem Hintergrund untersucht **Chris Zambelis** in *Parameters*, einer Zeitschrift des US Army War College, die Frage, was in langfristiger Perspektive ein demokratischer Naher und Mittlerer Osten für amerikanische Interessen bedeuten würde. Dabei geht er von der These aus, dass im Zuge der Demokratisierung ein vollkommen neuer strategischer Kontext entstehen könnte. Traditionelle Allianzen wären gefährdet und neue regionale Machtblöcke würden möglicherweise entstehen. Die Position der USA als regionale Ordnungsmacht könnte auf diese Weise nachhaltig geschwächt werden, so dass die Durchsetzung außen- und sicherheitspolitischer Interessen der USA in der Region vor völlig neuen Herausforderungen stünde.

Zambelis hebt zwei Faktoren hervor, die diese Entwicklungen entscheidend prägen und beeinflussen könnten: die Rolle des politischen Islam und die Rolle ethnischer oder religiöser Konfliktlinien.

Es sei wahrscheinlich, dass zunächst vor allem islamistische Gruppen von freien Wahlen profitieren würden. Grund dafür sei unter anderem der Mangel an politischen Alternativen. In vielen autokratisch regierten Ländern seien demokratisch orientierte politische Oppositionsbewegungen systematisch unterdrückt worden. Da im Zuge einer Demokratisierung die öffent-

liche Meinung zusehends an Gewicht gewinne und gerade islamistische Gruppen stark populistische Züge aufwiesen, müssten die USA damit rechnen, dass sich selbst traditionelle Alliierte wie etwa Ägypten oder Saudi-Arabien von ihrer kooperativen Haltung abwenden könnten. Eine solche strategische Umorientierung könnte den Weg für neue Allianzen mit anderen externen Großmächten wie etwa Indien, Russland oder China öffnen – eine Entwicklung, die den Status der USA als Regionalmacht nachhaltig schwächen würde. Aber auch innerhalb der Region könne eine Demokratisierung das strategische Beziehungsgeflecht nachhaltig verändern: Bilaterale Beziehungen wie etwa zwischen Jordanien und Israel oder zwischen Ägypten und Israel könnten sich im Zuge dieser neuen Dynamiken radikal wandeln. Die Folgen für den arabisch-israelischen Friedensprozess wären unabsehbar.

Ein weiterer Faktor, den Washington nicht unbeachtet lassen sollte, sei das Konfliktpotential, das die Demokratisierung autoritärer Staaten mit markanten ethnischen oder konfessionellen Trennlinien sowie Stammesgrenzen bringe. Wie die aktuelle Erfahrung im Irak zeige, sei politische Transformation gerade in solchen Fällen mit einem hohen Destabilisierungspotential behaftet. Ein Demokratisierungsprozess in Ländern wie Jordanien, Syrien oder Saudi-Arabien sei mit einer Umverteilung von Macht zwischen unterschiedlichen ethnischen bzw. konfessionellen Gruppen verbunden – ein Prozess, dessen politische Folgen nur schwer abzuschätzen wären.

Auch die energiepolitischen Interessen der USA im Nahen und Mittleren Osten stehen vor neuen strategischen Herausforderungen. **Flynt Leverett**, Senior Fellow am Saban Center for Middle East Policy (Brookings), und **Jeffrey Bader**, Direktor der Brookings China Initiative, analysieren in der jüngsten Ausgabe des *Washington Quarterly*, wie sich der Aufstieg Chinas auf amerikanische Interessen in der Region auswirkt.

China habe sein politisches, strategisches und ökonomisches Engagement in der Region seit den neunziger Jahren stetig intensiviert. Dabei sei die Politik Pekings eng verbunden mit den Zielen dreier großer staatlicher chinesischer Energieunternehmen, die oftmals auf exklusiver Basis Zugang zu Erdöl- und Gasquellen in der Region suchen. Dahinter stehe das Bemühen Pekings, die chinesische Volkswirtschaft gegen künftige Preisveränderungen am internationalen Markt abzusichern. Dabei richte sich Chinas strategisches Interesse in den letzten Jahren verstärkt auf die drei wichtigsten ölproduzierenden Staaten am Golf: Saudi-Arabien, Iran und Irak. In der Verfolgung dieser Interessen etablierte sich China zunehmend als neuer Konkurrent der USA und als wichtiger externer Akteur in der Region.

Diese Entwicklung habe, so die Autoren, Auswirkungen, die weit über den energiepolitischen Bereich hinausgingen und das chinesisch-amerikanische Verhältnis zusehends belasteten. So unterminierten Chinas Investitionen in den iranischen Öl- und Gassektor das amerikanische Sanktionsregime und damit Washingtons Bemühen, Teheran politisch und ökonomisch zu isolieren. Längerfristig könne die Perspektive einer strategischen Partnerschaft mit China – wie sie derzeit von Irans neuem Präsidenten Mahmud Ahmadinejad offen propagiert wird – Teheran außenpolitisch stärken.

Darüber hinaus halten die Autoren auch eine Schwächung der strategischen Kooperation zwischen Saudi-Arabien und den USA als Folge eines stärkeren chinesischen Engagements in der Region für möglich. Es gäbe Anzeichen dafür, dass Riad und Peking ein gemeinsames Interesse daran hätten, ihre in US-Dollar denominierten Kapitalanlagen zu verringern, und dass sie diesen währungspolitischen Schritt auf informellem Wege koordinierten. Eine derartige Zusammenarbeit könnte nach Meinung der Autoren den Weg dafür ebnen, dass die OPEC künftig auch andere Währungen als den US-Dollar als Zahlungs-

mittel akzeptiere. Dies hätte signifikante Auswirkungen auf den Status des Dollar als weltweite Reservewährung.

Da es den USA nicht möglich sei, China vom Engagement im Nahen und Mittleren Osten abzuhalten, müsse Washington eine Strategie für den Umgang mit dieser Herausforderung entwickeln. Die USA müssten Chinas energiepolitische Bemühungen um Versorgungssicherheit aktiv unterstützen. Dabei sollte die Förderung nichtfossiler Energieträger oberste Priorität haben, um auf diese Weise Chinas Nachfrage nach Öl und Gas zu verringern. Zusätzlich müsse China dazu bewegt werden, sich in seiner Nachfrage auf den freien Markt zu verlassen und von seiner Politik der exklusiven Lieferverträge Abstand zu nehmen. Um Chinas Sorge vor Marktzugangshindernissen Rechnung zu tragen, solle Washington drei diplomatische Initiativen einleiten: die Zusicherung offener Seewege zwischen China und dem persischen Golf, die Ermunterung von Joint-ventures chinesischer und amerikanischer Ölunternehmen sowie die aktive Unterstützung eines Beitritts Chinas zur International Energy Agency (IEA). Darüber hinaus müsse Washington einen kooperativen strategischen Dialog mit Peking aufnehmen. Dabei sollte es verdeutlichen, dass die Stabilität der Region im gemeinsamen Interesse beider Großmächte sei. Nur durch eine solche systematische Zusammenarbeit könne es den USA gelingen, einem strategischen Interessenkonflikt nachhaltig vorzubeugen.

## Der strategische Blick auf Afrika

Während der neunziger Jahre nahm Afrika aus sicherheitspolitischer Sicht nur eine marginale Position in der amerikanischen Außenpolitik ein. Der 11. September hat jedoch einen Prozess der strategischen Neubewertung des Kontinents in Gang gesetzt. Der Afrikaexperte **Brennan M. Kraxberger** analysiert diesen Prozess in der Herbstausgabe von *Africa Today*.

Ausschlaggebend für die veränderte strategische Wahrnehmung Afrikas sei ein paradigmatischer Wandel in der sicherheitspolitischen Einschätzung des Problems der *failing states*. Kraxberger betont, dass die Gefahren, die von solchen Staaten als Rückzugsräume und operative Zentren terroristischer Organisationen ausgingen, erst durch die Aufarbeitung der Hintergründe des 11. Septembers gesehen wurden. Die Debatte über die politischen und militärischen Mittel, die nötig sind, um diesen Gefahren zu begegnen, hält an, so Kraxberger. Während moderate Experten stärkeres entwicklungspolitisches Engagement forderten, gäbe es auch Stimmen in Washington, die sich für eine direkte politische Kontrolle schwacher Staaten aussprechen, indem man sie etwa zu Mandatsgebieten der internationalen Gemeinschaft erklärt.

Jenseits dieser theoretischen Debatte habe die Bush-Administration bereits erste konkrete Maßnahmen getroffen, die das verstärkte Engagement in der Region zum Ausdruck bringen. So erhielt Afrika im Zuge der globalen Restrukturierung der amerikanischen Streitkräfte einen höheren Stellenwert. Mit der im Dezember 2002 eingerichteten Militärbasis in Djibouti wurde ein neues Zentrum für den überregionalen Einsatz amerikanischer Streitkräfte auf dem Kontinent geschaffen. Ein ähnliches Projekt in Westafrika ist in der Diskussion. Darüber hinaus unterstützt das amerikanische Militär zunehmend die Sicherung und Überwachung zwischenstaatlicher Grenzen. So werden im Rahmen der 2004 ins Leben gerufenen *Pan-Sahel Initiative* regionale afrikanische Streitkräfte trainiert und im Kampf gegen militante Islamisten in dieser Grenzregion eingesetzt. Washington übt darüber hinaus zunehmend Druck auf afrikanische Regierungen aus, bestimmte legislative Maßnahmen zur Terrorbekämpfung umzusetzen. Dies betrifft vor allem die Kontrolle des Finanzsektors und die Strafverfolgung. Auch die Entwicklungshilfe, die in den neunziger Jahren rückläufig war, nimmt wieder zu. Bilaterale

Handelsabkommen spielen eine zentrale Rolle bei der Unterstützung von Staatlichkeit und Stabilität.

Die starke Ausrichtung auf Anti-Terror-Maßnahmen wird jedoch, so Kraxberger, zu Konflikten und Spannungen mit anderen Zielen und Interessen der USA in der Region führen. So gewannen die natürlichen Ressourcen Afrikas – das Gebiet um den Golf von Guinea mit seinen Erdölvorkommen steht beispielsweise im regionalen Fokus der USA – zunehmend an strategischer Bedeutung. Energiepolitische und sicherheitspolitische Ziele seien jedoch nicht in jedem Fall vereinbar. Auch das Prinzip der politischen und ökonomischen Konditionalität von Entwicklungshilfe ließe sich schwer vereinbaren mit dem Ziel, gerade schwache oder zerfallende Staaten zu unterstützen. Ein weiteres Problem sieht Kraxberger in dem Konflikt zwischen starker anti-kolonialer und anti-imperialer Tradition in Afrika und dem verstärkten amerikanischen Engagement in der Region. So habe sich in Kenia bereits eine breite Oppositionsbewegung gegen das neue amerikanische Engagement im Land formiert.

### **Humanitäre Intervention: Opfer des Irakkrieges?**

Die Diskussion über den Einsatz militärischer Gewalt hat durch die Interventionen in Afghanistan und im Irak eine prominente Stellung im politischen und akademischen Diskurs erlangt. Dabei geht es neben grundsätzlichen normativen und klassischen verteidigungspolitischen Aspekten auch um die Frage nach der Zukunft humanitärer Militäreinsätze.

Eine pessimistische Einschätzung gibt **James Kurth**, Professor für Politikwissenschaft am Swarthmore College, in *Orbis*. Humanitäre Interventionen unter Führung der USA seien aufgrund mangelnden politischen Willens sowie eingeschränkter militärischer Kapazitäten – beides Folgen des Irakkrieges – in den kommenden Jahren unwahrscheinlich. Ohne ein aktives

Engagement der Amerikaner wiederum hätte humanitäre Interventionspolitik nur geringe Erfolgsaussichten. Diese These leitet Kurth aus einem grundlegenden Dilemma zwischen Legitimität und Wirksamkeit militärischer Interventionen ab. Die Vereinten Nationen (VN) seien jene politische Autorität, die dem Einsatz militärischer Mittel den höchsten Grad an Legitimität verleihen könnte. Jedoch sei die Handlungsfähigkeit des Weltsicherheitsrates durch Interessenkonflikte der fünf Vetomächte stark eingeschränkt. Zudem hätten die Erfahrungen der vergangenen Jahre – etwa in Somalia, Bosnien, Sierra Leone oder Ruanda – gezeigt, dass humanitäre Interventionen unter Führung der VN ihre Ziele verfehlten. Interventionen hingegen, die unter der Federführung eines Staates oder einer kleinen Staatenallianz durchgeführt wurden, seien effizienter und wiesen eine weit bessere Erfolgsbilanz auf. Dabei komme dem Handeln eines Einzelstaates das geringste Maß an Legitimität zu. Legitimität und Wirksamkeit humanitärer Friedenseinsätze befänden sich so in einem schwierigen Spannungsverhältnis. Als Folge des Irakkrieges sei in den USA der politische Wille zu Militäreinsätzen im Ausland zudem stark verringert, und die Kapazitäten des Militärs seien ausgelastet. Der Verlust der diplomatischen Glaubwürdigkeit schränke den Handlungsspielraum der USA zusätzlich ein.

Nach Ansicht Kurths wird die Erfahrung des Irakkrieges ähnlich wie im Falle des Vietnamkrieges amerikanische Interventionspolitik auf Jahre hinaus prägen. Dieses »Irak-Syndrom« werde sich in einem sehr zurückhaltenden Einsatz militärischer Gewalt manifestieren. Gerade humanitäre Interventionen seien in den kommenden Jahren sehr unwahrscheinlich. Ohne die USA als treibende Kraft und angesichts mangelnder Erfolge multinationaler VN-geführter Truppen stelle sich insofern die grundlegende Frage nach der Zukunft humanitärer Interventionspolitik.

Eine mögliche Perspektive sieht Kurth in einem verstärkten Engagement regionaler

Organisationen. So könne beispielsweise die Afrikanische Union einen aktiven Beitrag zur Lösung ethnischer Konflikte und humanitärer Notlagen auf dem Kontinent leisten. Um den politischen Willen und die militärischen Kapazitäten zu stärken, seien die Mitgliedstaaten jedoch auf die Hilfe externer Akteure angewiesen. Insbesondere die EU und die USA müssten die Afrikanische Union in ihrem Bemühen unterstützen, eine einsatzbereite und handlungsfähige Interventionstruppe aufzubauen.

Nach der Zukunft humanitärer Interventionen fragt auch **Alex J. Bellamy**, Dozent der Friedens- und Konfliktforschung an der University of Queensland, in *Ethics & International Affairs*. Aus normativer Sicht sei es allgemein akzeptiert, dass der Weltsicherheitsrat unter Kapitel VII der VN-Charta das Recht habe, humanitäre Interventionen zu autorisieren. Darüber hinaus habe sich in den neunziger Jahren ein Teilkonsens zwischen einigen liberalen Staaten entwickelt, nach dem es auch ohne Autorisierung durch die VN in Fällen extremer Menschenrechtsverletzungen ein moralisch begründetes Recht zum Intervenieren gäbe. Angesichts der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen nach dem 11. September sei die Zukunft humanitärer Interventionen jedoch ungewiss.

Im aktuellen Meinungsbild identifiziert Bellamy drei divergierende Positionen: Einige Kommentatoren prognostizierten eine Zunahme humanitärer Interventionen, da Sicherheitsinteressen und humanitäre Belange seit dem 11. September zunehmend als Einheit betrachtet würden. Hieraus ergebe sich eine größere Bereitschaft, bei humanitären Notlagen einzugreifen. Auf der anderen Seite sähen manche Experten kaum Zukunftsperspektiven für humanitäre Intervention. Im Kampf gegen den Terrorismus hätten strategische Überlegungen Priorität. Humanitäre Argumente spielten eine untergeordnete Rolle, zumal sie an Glaubwürdigkeit verloren hätten. Außerdem seien durch den Irakkrieg die militärischen Kapazitäten stark eingeschränkt. Eine dritte Tendenz sei

es, den 2001 von der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) formulierten Grundsatz *responsibility to protect* restriktiv auszulegen, indem man die Funktion des Bevölkerungsschutzes primär dem jeweiligen Staat und nicht der internationalen Gemeinschaft zuschreibe – eine Interpretation, die künftigen Interventionen im Wege stehen könnte.

Bellamy schließt sich keiner dieser drei Positionen vorbehaltlos an. Als Ergebnis einer detaillierten Fallstudie der internationalen Reaktion auf die Krise in Darfur stellt er jedoch eine grundlegende normative Verschiebung fest, deren langfristige Wirkungen noch nicht abzusehen sind. Zum einen habe sich die Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit der USA und Großbritanniens als Träger und Verfechter politischer Normen verringert. Dies sei in den Verhandlungen des Weltsicherheitsrates zur Darfur-Krise deutlich geworden, bei denen amerikanische oder britische Vorschläge nicht konsensfähig gewesen seien. Außerdem habe sich gezeigt, dass das Prinzip *responsibility to protect* nicht nur gebraucht werde, um Interventionen zu legitimieren, sondern auch um ein Nicht-intervenieren zu rechtfertigen.

## Privatisierung der Außenpolitik

**Michael A. Cohen** und **Maria Figueroa Küpçü**, Kodirektoren des Projektes *Privatization of Foreign Policy* am World Policy Institute, widmen sich im *World Policy Journal* einem aktuellen Trend, den sie als eine der wichtigsten sozialen und politischen Entwicklungen seit Ende des Kalten Krieges beschreiben: die stetig wachsende Bedeutung von nichtstaatlichen Akteuren (NSAs) in der internationalen Politik.

Die Autoren sehen in diesem Trend einen grundlegenden Wandel des internationalen Systems: Vom Westfälischen Frieden 1648 bis zum Zerfall der Sowjetunion 1991 sei der Staat die Grundlage der globalen geopolitischen Ordnung gewesen.

Obwohl er noch immer eine dominante Stellung einnehme, erodierte sein Machtmonopol im Zuge der ökonomischen und politischen Globalisierung zusehends. So habe sich das Verhältnis zwischen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren in vielen Bereichen grundlegend gewandelt. Staaten seien zunehmend auf die Kompetenzen und Ressourcen von NSAs angewiesen, woraus sich ein komplexes Abhängigkeitsverhältnis entwickle. Cohen und Küpçü kritisieren, dass die Bush-Administration dennoch weiterhin an einem staatszentristischen Weltbild festhalte und kein strategisches Konzept für den Umgang mit dieser neuen Dimension der internationalen Politik erarbeite.

Die Autoren entwerfen einen neuen analytischen Rahmen, indem sie fünf unterschiedliche Muster der Interaktion zwischen Staaten und NSAs definieren:

1. *Direct Engagement*: Ein Beispiel für die direkte Zusammenarbeit zwischen einem Staat und einem NSA sei der Einsatz privater Sicherheitsdienste im Irakkrieg. Die Privatisierung militärischer Einsätze – ein Trend, der bereits auf die frühen neunziger Jahre zurückgeht – spiegele das Bemühen um höhere Kosteneffizienz im öffentlichen Sektor wider. Darüber hinaus vereinfache sie militärische Interventionen im Falle öffentlichen Widerstands. Sie werfe jedoch die Frage nach öffentlicher und privater Autorität in sicherheitspolitischen Fragen auf. Umstritten sei auch der (völker)rechtliche Rahmen für privatisierte Auslandseinsätze und die Frage der politischen Verantwortung und Kontrolle.

2. *Selective Engagement*: Ein Beispiel für eine selektive Zusammenarbeit mit NSAs sei die Rolle privater Berater im Bereich Demokratieförderung. Fast 60 Prozent der amerikanischen politischen Beratungsfirmen seien im Ausland tätig und aktiv an politischen Kampagnen und Bewegungen beteiligt. Wie die erfolgreiche Kampagne, die zum Sturz von Slobodan Milošević im Oktober 2000 führte, gezeigt habe, könne der gezielte Einsatz politischer Berater sehr viel effektiver und kostengünstiger sein als



etwa der Einsatz militärischer Mittel. Dennoch bliebe der Einsatz solcher *campaign warriors* umstritten. Kritiker warnten vor einer Instrumentalisierung demokratischer Prozesse.

3. *Cirumventing the State*: NSAs träten auch als unabhängige Akteure auf. Angesichts der zahlreichen globalen Probleme profitiere der öffentliche Sektor zusehends von privaten Ressourcen. Private Stiftungen leisteten in vielen Bereichen einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung transnationaler Probleme.

4. *Conflictual Relations*: NSAs forderten zunehmend das außenpolitische Handlungsmonopol von Staaten heraus und definierten so einen neuen Regelungskontext in den internationalen Beziehungen. Dies geschehe vor allem auf juristischem Wege. Amerikanische Anwälte und ihre Klienten hätten in Fällen wie dem Lockerbie-Prozess gegen Libyen die Autorität des Staates als außenpolitische Entscheidungsinstanz unterminiert.

5. *Agenda Setting*: Während die innenpolitische Agenda schon seit langem durch nichtstaatliche Akteure beeinflusst würde, sei deren *agenda setting* bei außen- und sicherheitspolitischen Themen eine recht neue Erscheinung. Eine erfolgreiche Kampagne dieser Art sei die International Campaign to Ban Landmines gewesen, die durch die Mobilisierung einer transnationalen Bewegung ein konkretes politisches Ziel erreicht habe.

NSAs veränderten bereits heute zwischenstaatliche Beziehungen. Dennoch hätten die meisten Staaten auf die neue Dynamik dieser Veränderung bisher nicht angemessen reagiert und verharrten statt dessen in einem anachronistischen Souveränitätsdenken. Für die Zukunft prognostizieren die Autoren ein weiteres Anwachsen des Einflusses von NSAs auf die internationale Politik. Eine ausgewogene Balance zwischen Verantwortung und Rechenschaft öffentlicher und privater Akteure zu finden könnte eine der wichtigsten politischen Herausforderungen im 21. Jahrhundert werden.

## Besprochene Aufsätze

**Bellamy, Alex J.**, »Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq«, in: *Ethics & International Affairs*, 19 (Sommer 2005) 2, S. 31–53

**Cohen, Michael A./Küpçü, Maria F.**, »Privatizing Foreign Policy«, in: *World Policy Journal*, 22 (Herbst 2005) 3, S. 34–52

**Haass, Richard**, »The Case for ›Integration‹«, in: *The National Interest*, (Herbst 2005) 81, S. 22–29

**Jervis, Robert**, »Why the Bush Doctrine Cannot Be Sustained«, in: *Political Science Quarterly*, 120 (Herbst 2005) 3, S. 351–377

**Kraxberger, Brennan M.**, »The United States and Africa: Shifting Geopolitics in an ›Age of Terror‹«, in: *Africa Today*, 52 (Herbst 2005) 1, S. 96–120

**Kurth, James**, »Humanitarian Intervention after Iraq: Legal Ideals vs. Military Realities«, in: *Orbis*, 50 (Winter 2006) 1, S. 87–101

**Leverett, Flynt/Bader, Jeffrey**, »Managing China–U.S. Energy Competition in the Middle East«, in: *The Washington Quarterly*, 29 (Winter 2005/06) 1, S. 187–201

**Zambelis, Chris**, »The Strategic Implications of Political Liberalization and Democratization in the Middle East«, in: *Parameters*, 35 (Herbst 2005) 3, S. 87–102

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006  
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

ISSN 1611-6380