

Amerikanische Außenpolitik im Wahljahr – Was ist zu erwarten?

Peter Rudolf

Im vierten Amtsjahr eines sich zur Wiederwahl stellenden Präsidenten ist die Außenpolitik erfahrungsgemäß sehr stark von innenpolitischem Kalkül bestimmt. Drei politische Imperative lassen sich aus dem dominierendem Interesse ableiten, die Wahl erneut zu gewinnen: Erstens muß es dem Präsidenten im Wahlkampf darum gehen, kostspielige und kontroverse Initiativen zu vermeiden und strittige Fragen zu entschärfen. Zweitens wird er bemüht sein, die für ihn wichtigsten Wählergruppen zu belohnen oder doch wenigstens ihren Interessen nicht zu schaden. Drittens dürfte er daran interessiert sein, als international respektierte Führungsgestalt zu gelten, zumindest diesen Eindruck in den USA erwecken zu können. Was folgt daraus für die Entwicklung amerikanischer Außenpolitik im Wahljahr?

Außenpolitische Themen spielen in diesem Wahlkampf schon jetzt eine wichtige Rolle. Denn die Dauerkrise im Irak hat den oppositionellen Demokraten ein Tor für Kritik an außenpolitischer Glaubwürdigkeit und Kompetenz des Präsidenten geöffnet. Die Phase der beträchtlichen überparteilichen Zustimmung zur Außenpolitik, wie sie nach dem 11. September 2001 zu verzeichnen war, ist vorüber. Kritik am Präsidenten gilt nicht länger als politisch zu riskant. Wie einst (neo)konservative Republikaner in den neunziger Jahren die außenpolitische Debatte prägten, so wollen diesmal die außenpolitischen Experten, die der Demokratischen Partei nahestehen, die öffentliche Diskussion beeinflussen – mit einem Think Tank wie dem Center for American Progress, mit medienwirksamen Konferen-

zen und Publikationen. Programmatisch knüpfen sie an die Tradition Wilsons und Trumans an und favorisieren eine institutionell eingebettete internationale Führungsrolle der USA im Sinne eines liberalen oder »progressiven Internationalismus«, der bei aller multilateralen Orientierung, bei allem Festhalten an alten Allianzen die Bereitschaft zu militärischer Stärke betont. Ein solcher außenpolitischer Grundansatz entspricht am ehesten den mehrheitlichen Präferenzen der amerikanischen Öffentlichkeit zugunsten eines eher kooperativen Internationalismus. Denn diese Präferenzen haben sich nach dem 11. September keineswegs grundlegend verändert. Gewachsen ist jedoch die Bereitschaft der amerikanischen Öffentlichkeit, den Einsatz amerikanischer Bodentruppen zu billigen.

Die außenpolitischen Experten im Umfeld der Demokratischen Partei wollen den demokratischen Herausforderer des Präsidenten – wer immer das sein wird – in die Lage versetzen, die für den Einzug ins Weiße Haus unerlässliche außenpolitische Kompetenz programmatisch zu demonstrieren. Strategie des Herausforderers wird es aller Voraussicht nach sein, Bush von »rechts« anzugreifen: mit der Frage zu konfrontieren, was er getan habe, die USA sicherer zu machen – um ihn dann in der Frage des Heimatschutzes, der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und der saudischen Rolle bei der Unterstützung des Terrorismus massiver Versäumnisse zu zeihen. Denn nachdem es wirtschaftlich aufwärts geht, ist das Thema Terrorismus in der Rangordnung der Wähler mittlerweile eindeutig an die erste Stelle gerückt.

Außenpolitik als Aktivposten?

Doch kann es einem demokratischen Herausforderer überhaupt gelingen, den Präsidenten außenpolitisch in die Defensive zu bringen? Schließlich wird die zentrale Prämisse der Bush-Administration, daß sich die USA in einem »Krieg« gegen den Terrorismus befinden, nicht in Frage gestellt. Warum sollten die Wähler sich also dafür entscheiden, mitten im »Krieg« den Oberbefehlshaber zu wechseln? Strukturell begünstigen außenpolitische Themen im Wahlkampf eher Präsident Bush. Denn erstens besteht nach wie vor ein Kompetenzgefälle zwischen den Parteien. Traditionell genießt die Republikanische Partei ein höheres Kompetenzimage in der Außen- und Sicherheitspolitik, die Demokratische Partei in Sachen Wirtschaftspolitik, bei letzterem seit 1992 nicht mehr unangefochten. Es verwundert daher nicht, daß von der Republikanischen Partei beim Schutz des Landes gegen terroristische und militärische Bedrohungen Besseres erwartet wird. Im September 2002, als die Frage in dieser Form zum erstenmal gestellt wurde, lag die Republikanische Partei mit 50 zu 31% vorn, ein Jahr später immerhin noch mit 51 zu

36%. Mit der wahlgerecht für Sommer 2004 geplanten Stationierung erster Raketenabwehrsysteme wird der Präsident die seiner Partei zuerkannte sicherheitspolitische Kompetenz bekräftigen.

Zweitens geht Präsident Bush mit einer beträchtlichen Zustimmung zu seiner Außenpolitik ins Wahljahr. Nach der Gefangennahme Saddam Husseins zog sie nach dem spätsommerlich-herbstlichen Tief wieder an und lag nach einer Gallup-Umfrage im Januar 2004 bei 58%. Angesichts einer stark gespaltenen und polarisierten Wählerschaft ist das kein schlechter Wert. Die weitere Entwicklung im Irak dürfte der größte Unsicherheitsfaktor für die Zustimmung zur Außenpolitik sein. Kann Präsident Bush jedoch die Kosten in Grenzen und den Glauben an das Gelingen des Unternehmens am Leben halten, dann muß die Irakpolitik nicht zu seiner außenpolitischen Achillesferse werden. Mit der Reduzierung der Truppen und der Übergabe der Souveränität an eine wie auch immer legitimierte irakische Regierung soll das brisante Thema rechtzeitig zur heißen Phase des Wahlkampfes entschärft werden. Ob es sich dann noch für den demokratischen Herausforderer als Munition im Wahlkampf anbietet, ist eher unwahrscheinlich. Bei aller Brandmarkung des Planungsversagens und der mangelnden Bereitschaft zur »Internationalisierung« der Irakfrage teilen die Demokraten weithin das Ziel eines demokratisch umgestalteten Irak. Und die Kritik an der Irakpolitik droht bei jenen Wählergruppen, die einer harten Linie in der Außenpolitik zuneigen (männliche Weiße, Wähler im Süden, Evangelikale), das alte Vorurteil zu bestätigen, die Demokraten zeigten außenpolitisch Schwäche. Kann Bush das Irakproblem entschärfen, ja auf Fortschritte verweisen, dann wird ihn ein außenpolitisch bestimmter Wahlkampf eher begünstigen.

Bush wird den Wahlkampf offensiv führen – und dabei versuchen, möglichst die gesamte außenpolitische Agenda in den Kampf gegen den Terrorismus einzuordnen. Die Politik der Präemption bringt die

Entschlossenheit zum Ausdruck, künftigen Terroranschlägen zuvorzukommen. Wer an dieser Doktrin herummäkelt, setzt sich der Kritik aus, der Sicherheit der amerikanischen Bevölkerung nicht oberste Priorität beizumessen. Diese symbolische Funktion der Doktrin, Beschützerwillen zu demonstrieren, wird allzu oft übersehen. Die jetzt von Außenminister Powell vorgestellte Neuinterpretation, daß es nur um Präemption gegen Terroristen, nicht aber Staaten gehe, scheint zwar das international strittigste Element des neuen außenpolitischen Paradigmas zu entschärfen. Vizepräsident Cheney teilt diese Sicht jedoch nicht. Er machte in seiner Rede vor dem Los Angeles World Affairs Council am 10. Januar 2004 abermals deutlich: Weder Abschreckung noch Eindämmung böten Schutz gegen jene »Schurkenregime«, die Massenvernichtungswaffen entwickelten und zu deren Weitergabe an selbstmörderische Terroristen bereit seien. Allen Berichten zufolge ist Cheneys Einfluß auf den Präsidenten kaum zu überschätzen. Fraglich ist daher, ob Bush Powells Neuinterpretation teilt. In der State of the Union Address hat der Präsident jedenfalls die Substanz der »Bush-Doktrin« noch einmal bekräftigt – und damit implizit auch die Politik der »Präemption« in einem breiten Sinne: »Als Teil der Offensive gegen den Terror setzen wir uns außerdem mit Regimen auseinander, die Terroristen Zuflucht bieten, sie unterstützen und die sie mit nuklearen, chemischen oder biologischen Waffen ausrüsten könnten. Die USA und ihre Bündnispartner sind entschlossen: Wir weigern uns, im Schatten dieser elementaren Gefahr zu leben.«

Entschärfung kontroverser Themen

Gleichzeitig wirkt die Administration jedoch dem Eindruck entgegen, als erwäge sie militärische Optionen gegen Iran und Nordkorea. Sie setzt auf Diplomatie, im Falle Nordkoreas in einen multilateralen Rahmen eingebettet, im Falle Irans internationale Institutionen nutzend. Aufgrund der internen Blockaden ist dieser diplo-

matisch-multilaterale Ansatz in der Politik gegenüber den beiden in der »Achse des Bösen« verbleibenden Staaten eine Option, auf die sich beide Lager innerhalb der Administration verständigen konnten. Die Vertreter einer harten, längerfristig in beiden Fällen auf Regimesturz zielenden Politik scheinen dabei vom Scheitern des diplomatischen Ansatzes in den USA, aber auch im Ausland die Stärkung ihrer Linie zu erhoffen. Hinter dem Anschein politischer Einmütigkeit verbergen sich folglich wechselseitige Blockaden, von einer kohärenten Politik kann keine Rede sein. Kaum zu erwarten ist, daß eine solche im Wahljahr doch noch Gestalt gewinnt.

Die Betonung von Diplomatie und multilateralem Handeln dient innenpolitisch dem Ziel, jene kontroversen Aspekte amerikanischer Außenpolitik abzuschleifen, die von den demokratischen Präsidentschafts-aspiranten in einer an Schärfe kaum zu überbietenden Form angeprangert werden: Senator John Kerry spricht von der »arrogantesten, unfähigsten, rücksichtslosesten und ideologischsten Außenpolitik in der modernen Geschichte«. Das wahlkampfbedingte Interesse Bushs, derartiger Kritik den Boden zu entziehen, dürfte das Außenministerium unter Colin Powell stärken. Dieser ist sichtlich bemüht, angeblich verzerrte Interpretationen amerikanischer Außenpolitik zurechtzurücken. Das Zugehen auf die UN und das »alte Europa« ist aus der Not im Irak geboren, innenpolitisch kann es dazu dienen, der Kritik an einer unilateralen, alte Bündnisse gefährdenden Politik entgegenzuwirken. Auch die jüngste Öffentlichkeitsoffensive von Vizepräsident Cheney in den USA, aber auch in Europa zielt mit Blick auf die moderaten Wechselwähler auf außenpolitische Imageveränderung. Diesen Wählern möchte Präsident Bush nicht, wie ein republikanischer »consultant« es ausdrückte, entgegentreten »als der Revolver schwingende Cowboy aus Texas, der alles allein schaffen kann«.

Innenpolitisches Kalkül und außenpolitische Kosten haben somit die Rhetorik abgeschwächt, das neue außenpolitische

Paradigma jedoch in seinen Kernelementen unberührt gelassen – die Bewahrung der amerikanischen Vormachtstellung und der außenpolitischen Handlungsfreiheit unter instrumenteller Nutzung internationaler Organisationen, die Bereitschaft zur vorbeugenden Ausschaltung potentieller Bedrohungen und die demokratische Transformation des Nahen und Mittleren Ostens.

Blick auf wichtige Wählergruppen

Wichtige Wählergruppen – das ist der zweite der eingangs benannten politischen Imperative im Wahljahr – sollten belohnt, zumindest sollte ihren materiellen und ideellen Interessen kein Schaden zugefügt werden. Das ist nicht immer leicht zu bewerkstelligen. Gelegentlich fällt auch die Einschätzung schwer, welcher Wählergruppe der Vorzug gegeben werden soll.

Aus Rücksicht auf die Exilkubaner in Florida war Präsident Bush bereit, das Drängen der zum kubanischen Markt schielenden Farmlobby auf Lockerung der Kuba-Sanktionen zu blockieren. Im Kongreß, auch in den Reihen der Republikaner, hatte eine Initiative zur Lockerung der Reiseverbots beträchtliche Dynamik gewonnen. Doch die schließlich in beiden Häusern verabschiedete Bestimmung wurde im Vermittlungsausschuß gestrichen, ein ungewöhnlicher Schritt, da identische Gesetzesbestimmungen normalerweise nicht Gegenstand der Verhandlungen im Vermittlungsausschuß sind. Führende Republikaner im Kongreß wollten den Präsidenten keinesfalls in die politisch mißliche Lage bringen, die angekündigte Veto-Drohung wahr machen zu müssen (zumal das Gesetz, dem die Kuba-Bestimmung beigelegt war, Gelder für den Straßenbau in den USA vorsah).

Die jüdischen Wähler sind eine Gruppe, in der Präsident Bush mittels seiner ausgesprochen proisraelischen Politik Stimmen zurückgewinnen möchte. Im Jahre 2000 konnte er nur 19% der Stimmen der mehrheitlich liberal orientierten jüdischen Amerikaner auf sich vereinen – und blieb

damit von Reagans Rekordanteil von 39% 20 Jahre zuvor weit entfernt. Mag ihm die Israel- und die Irakpolitik stärkere Unterstützung in dieser Wählergruppe verschaffen, muß er dafür mit einem Einbruch unter den arabischen Amerikanern rechnen. Das könnte ihm in dem einen oder anderen Staat wie Michigan oder Florida schaden (Bush erzielte vor vier Jahren 45% unter den arabischen Amerikanern).

Wie sehr die Nahostpolitik vom Blick auf Wählergruppen – nicht nur die jüdische, sondern besonders auch die evangelikale – beeinflusst wird, ist schwer zu sagen. Sicher ist nur: Im Wahljahr wird Präsident Bush kaum jenes anhaltende Engagement aufbringen, das er bislang bei der Regelung des Nahostkonflikts vermissen ließ.

Respekt als internationale Führungsgestalt

Das vierte Amtsjahr eines sich zur Wiederwahl stellenden Präsidenten zeichnet sich nur selten durch große außenpolitische Initiativen aus – zumindest nicht solche, die über symbolische Politik hinausreichen. Denn der Wahlkampf beansprucht einen Gutteil der Zeit und Energie des Präsidenten. International ist er dadurch geschwächt, daß andere Staaten eher zurückhaltend auf neue Vorschläge und Initiativen reagieren – wissen sie doch nicht, welches Schicksal ihnen nach der Wahlentscheidung beschieden sein wird.

Der innenpolitische Imperativ, sich als anerkannte internationale Führungsgestalt zu präsentieren, drängt Präsident Bush jedoch außenpolitisch in die Offensive. In Form einer »Greater Middle East Initiative«, eines aus politischen, ökonomischen und militärischen Elementen bestehenden Programms, will er im Rahmen von Nato und G 8 seine Vision für die Umgestaltung der Region im Wahljahr offensiv propagieren. Offenbar rechnet man mit so viel öffentlicher Zustimmung der Verbündeten, daß Präsident Bush als multilateraler Visionär in die heiße Phase des Wahlkampfes einziehen kann.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
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 1611-6364