Arbeitspapier

Forschungsgruppe Amerika
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Rudolf

Obamas „Grand Strategy“

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

SWP-Arbeitspapiere sind Online-Veröffentlichungen der Forschungsgruppen. Sie durchlaufen kein förmliches Gutachterverfahren. Sie dürfen nur mit Zustimmung der jeweiligen Autoren/ Herausgeber zitiert werden.

Kritische Kommentare sind den Autoren in jedem Fall willkommen.

Arbeitspapier der FG4, 1/2010, Januar 2010
Berlin

Bewertungen der Außenpolitik, aber auch der Innenpolitik Barack Obamas nach einem Jahr im Amt fragen meist danach, was er erreicht hat – um dann auf die Kluft zwischen hohen Erwartungen und begrenzten, ja mancherorts ausbleibenden Erfolgen zu verweisen. Ein Jahr ist für die meisten der Politikfelder, in denen er einen Wandel eingeleitet hat, ein kurzer Zeitraum für die Erfolgsbewertung. Mir geht es um eine andere Frage: Hat nach einem Jahr unter Präsident Barack Obama so etwas wie eine »grand strategy« Gestalt gewonnen, die vor dem Hintergrund eines sich wandelnden internationalen Systems und innenpolitischer Beschränkungen, aber doch recht konstanter amerikanischer Kerninteressen in dem Sinne »nachhaltig« ist, als sie auch in den nächsten Jahren die strategischen Parameter fixiert? Noch steht ein Dokument wie die »National Security Strategy« aus. Doch aus deklaratorischer und operativer Politik lässt sich die strategische Konzeption bereits recht klar herausarbeiten. Dazu thesenhaft zusammengefasst einige Überlegungen:

Erstens: Rückbesinnung auf die Rolle als wohlwollende Ordnungsmacht

Unter Obama haben sich die Vereinigten Staaten auf das Rollenverständnis einer »wohlwollenden« Ordnungsmacht zurückbesonnen und versuchen ihren Führungsanspruch neu zu formulieren und zu legitimieren. Die Interdependenz amerikanischer Sicherheit und amerikanischen Wohlstandes mit der Sicherheit und dem Wohlergehen in anderen Staaten ist die Prämisse, die der Betonung der Notwendigkeit amerikanischer Führung zugrunde liegt. Sie muss jedoch in einem internationalen System ausgeübt werden, das sich politisch und wirtschaftlich durch den Aufstieg und Bedeutungszuwachs anderer Staaten wie etwa Chinas und Indiens verändert hat. Führung bedeutet in diesem Verständnis zu allererst, die notwendige Kooperation bei der Bewältigung internationaler und transnationaler Probleme zu organisieren. Zu diesem Zweck sollen die Institutionen globalen Regierens gestärkt, sollen neue Formen der problemorientierten Kooperation entwickelt werden, die über die zwischenstaatliche Zusammenarbeit hinausgehen, ja soll eine »Architektur globaler Kooperation« geschaffen werden, in die aufstrebende Mächte als Verantwortung übernehmende Akteure integriert werden.

Zweitens: Ordnungspolitische Leistungen

Aus einem solchem Anspruch ergeben sich Konsequenzen für die »grand strategy«, für die strategische Grundorientierung. Ein erster strategischer Imperativ, der sich aus dem skizzierten Rollenverständnis ableitet, ist die Bereitstellung von ordnungspolitischen Leistungen, von der auch andere Staaten profitieren. Denn der internationale Führungsanspruch der USA legitimiert sich in der Substanz aus der Fähigkeit, eine entscheidende Rolle bei der Bereitstellung so genannter öffentlicher Güter zu spielen, von deren Nutzen auch andere profitieren. Die zwei offenkundigen Testfälle

für den Anspruch, ordnungspolitische Leistungen zu erbringen und damit für den amerikanischen Führungsanspruch sind vor allem die Klimapolitik und die nukleare Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik. Die Klimastabilität und die Sicherheit vor Atomkriegen sind öffentliche Güter, bei deren Gewährleistung die Führungsrolle der USA unerlässlich ist.
In der Klimapolitik haben die USA ihre grundsätzliche Blockaderolle aufgegeben. Präsident Obama und der mehrheitlich demokratische Kongress sind dabei, die gesetzlichen Grundsteine für einen Politikwechsel zu legen – auch wenn Washington damit noch längst nicht zum Vorreiter in der Klimapolitik mutiert. Kopenhagen kam zu früh. Die Abrüstungspolitik hat Obama auf ein geradezu utopisches Ziel hin ausgerichtet, das innenpolitisch indes strittig bleibt. Er hat zwar die amerikanisch-russische Abrüstungsdiplomatie wieder belebt; doch noch ist offen, ob es ihm gelingen wird, seine Vision einer atomwaffenfreien Welt als langfristiges Ziel in der amerikanischen Sicherheitsbürokratie zu verankern. Die Ergebnisse der Nuclear Posture Review, die am 1. März 2010 vorliegen sollen, werden einigen Aufschluss darüber geben, wie die Rolle von Nuklearwaffen und der abrüstungspolitische Spielraum wahrgenommen werden. Das amerikanische Sicherheitsestablishment und der Senat werden – so fürchte ich – zu Mühlsteinen für Obamas konkrete Utopie werden.

Drittens: Präferenz für multilaterale Mechanismen

Ein weiterer strategischer Imperativ, der aus dem Rollenverständnis als »wohlwollende Ordnungs- und Führungsmacht« folgt, ist die Präferenz für multilaterale Mechanismen, damit andere Staaten eine Chance haben, ihre Interessen und Perspektiven zur Geltung zu bringen. Dazu gehört aber auch die Bereitschaft, sich selbst den für alle geltenden Regeln multilateraler Institutionen zu unterwerfen und solche Institutionen aufzubauen und weiterzuentwickeln. Auch wenn das Wort Multilateralismus in den Verlautbarungen der Administration fehlt, so ist die Präferenz für einen multilateralen Ansatz in der erklärten Maxime »Zusammen, wo wir können, allein wo wir müssen« enthalten. Die Wertschätzung und die Bereitschaft zur Nutzung internationaler Institutionen ist sicher gegeben, wobei – wie die prominente Rolle der G-20 zeigt – auch unter Obama der Trend hin zur modularen Nutzung spezifischer, eher informellerer kleinerer Gremien weitergehen wird. Die Afghanistan-Politik zeigt klar Grenzen der Konsultation, wenn sie nicht zwingend erforderlich ist oder energisch eingefordert wird.
Amerikanischer Multilateralismus ist traditionell eher instrumenteller Art: Die Mitwirkung in internationalen Institutionen dient der Durchsetzung eigener Interessen. Die Einbindung in Institutionen soll aber nicht zu einem Souveränitätsverlust führen, nicht zuletzt, weil dies für den US-Kongress nicht akzeptabel wäre. Die Spannung zwischen der demokratischen Kontrolle der Außenpolitik und den Souveränitätseinbußen in internationalen Institutionen wird in den USA sehr viel stärker wahrgenommen als in Deutschland. Insofern ist die ambivalente Haltung der USA gegenüber

internationalen Institutionen eine Konstante amerikanischer Außenpolitik.

Viertens: Bewahrung kooperativer Großmachtbeziehungen

Ein dritter strategischer Imperativ ist die Bewahrung kooperativer Beziehungen zu anderen großen Mächten. Deren Interessen müssen berücksichtigt werden, damit sie möglichst wenig Anreize haben, die von den USA geführte internationale Ordnung herauszufordern, das Machtgleichgewicht zu verändern oder eine ordnungspolitische Zusammenarbeit zu verweigern. Konkret: Sollen internationale Institutionen, gerade auch die Vereinten Nationen, für die Umsetzung des amerikanischen Führungsanspruchs effektiv genutzt und sollen in ordnungspolitisch zentralen Fragen Ergebnisse erzielt werden, dann bedarf dies kooperativer Beziehungen zu anderen Mächten, insbesondere zu China und Russland. Mit diesen zwei Großmächten sind die USA nicht in jener komplexen Interdependenz verbunden wie mit ihren Bündnispartnern, beiden steht aber erhebliche Blockademacht zur Verfügung. Wenn es einen Bereich der Außenpolitik gibt, in dem Barack Obama ein intaktes Erbe antreten konnte, dann waren dies die amerikanisch-chinesischen Beziehungen. Hier hatte die Bush-Regierung eine pragmatische Politik entwickelt, die auf die Integration Chinas als »responsible stakeholder« setzte. Zerrüttet dagegen waren die Beziehungen zu Russland.
In der Russlandpolitik unter Obama zeichnet sich anders als unter Bush, eine klare Prioritätensetzung ab – und zwar zugunsten der Kooperation im sicherheitspolitischen Bereich und gerade dort, wo wirklich wichtige Interessen ohne Russland nicht zu realisieren sind. Konstruktives Engagement« auf der Basis einer realistischen Einschätzung unterschiedlicher Interessen, Werte und Ziele heißt die Leitlinie der Russlandpolitik – und zwar mit Vorrang auf nuklearer Abrüstung, Nonproliferation, Konfliktlösung (Afghanistan, Pakistan, Naher Osten, Georgien), internationalen Finanz- und Wirtschaftsfragen und der Klimapolitik. Die Obama-Regierung ist offensichtlich bereit zu akzeptieren, dass nicht alles gleichzeitig zu haben ist – die Erweiterung der NATO um die Ukraine und Georgien und gleichzeitig die russische Kooperation in der strategischen Rüstungskontrolle und in der Iranpolitik. Auch Obama wird bei allem erklärten Interesse an einer breiteren Kooperation mit Russland eine russische Einflusssphäre auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion nicht anerkennen, ja aus innen- und allianzpolitischen Gründen nicht anerkennen können. Das schließt jedoch nicht aus, dass man im faktischen Handeln Rücksicht auf russische Sicherheitsinteressen nimmt.

Generell gilt: Die Bewahrung einer globalen Führungsrolle erzwingt geradezu die Rücksichtnahme auf die besonderen regionalen Interessen anderer wichtiger Mächte. Insofern widerspricht regionale Gegenmachtbildung geradezu der Logik eines globalen Führungsanspruchs.

Fünftens: Nutzung des vollen Profils der Machtressourcen – »Smart Power«

Nicht jede Form der Führung bedarf großer Machtressourcen, doch der globale Führungsanspruch der USA bliebe hohl, wäre er nicht durch das volle Profil »harter« und »weicher« Macht gedeckt: harte Macht in Gestalt militärischer und wirtschaftlicher Ressourcen, weiche Macht in Gestalt von Autorität und dem Vermögen, die internationale Agenda intellektuell zu prägen. Beide Machtvarianten will die Regierung Obama in Form »kluger Macht« zum Einsatz bringen. Das Konzept »kluger Macht« reflektiert die Unzufriedenheit über die starke Ausrichtung amerikanischer Außenpolitik auf den Einsatz harter Macht in der Ära Bush, über die Militärlastigkeit der Außenpolitik und über die Grenzen, an die der Einsatz harter Macht gelangt ist; das Konzept weitet den Blick auf das volle Profil eigener, nicht immer eingesetzter Gestaltungsmacht.

Zu Bushs Erblast gehört eine »schleichende Militarisierung« der amerikanischen Außenpolitik. Noch nie seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges hatten die USA so viel Geld für harte militärische Macht ausgegeben wie am Ende der Ära Bush. Nun sind die Klagen über eine Militärlastigkeit der Außenpolitik, die Verengung nationaler Sicherheit auf militärische Bedrohungen und die geringen Mittel für Entwicklungshilfe nicht neu; sie werden nicht ohne Grund seit Jahrzehnten laut. Schließlich entwickelten sich die USA im Laufe des Kalten Krieges zu einem »Sicherheitsstaat«, in dem die Sachwalter militärisch verstandener Sicherheit eine privilegierte Position erlangten und sich auf einen dichten Verbund von Interessen im Kongress, in der Wirtschaft und in der Öffentlichkeit stützen können, dem keine gleichgewichtige Koalition entgegensteht. An derart hohen Ausgaben für die militärische Machtentfaltung wird sich auch unter Präsident Barack Obama wenig ändern. Das Verteidigungsbudget, das die Regierung Obama für das Haushalsjahr 2010 vorgelegt hat, liegt leicht über dem letzten Budget der Bush-Regierung. Auch Barack Obama hält an der Bewahrung der »militärischen Dominanz« der USA fest. Die USA sollen in der Lage sein, für das »volle Spektrum der Bedrohungen« gewappnet zu sein.

Zum Konzept der »klugen Macht« gehören nicht nur harte und weiche Ressourcen, sondern auch ihr umsichtiger, den eigenen Gestaltungsspielraum erhöhender Einsatz. Das zeigt sich deutlich in der grundsätzlichen Bereitschaft zur Diplomatie, zum engagement auch gegenüber jenen Staaten, die als »Schurkenstaaten« oder »Terrorstaaten« im amerikanischen politischen Diskurs stigmatisiert sind. Auch Bush hatte faktisch – jedoch ohne dies so zu nennen – eine engagement-Politik gegenüber einigen dieser Staaten betrieben, nämlich gegenüber Libyen, Nordkorea, ja auch gegenüber dem Sudan. Doch Barack Obama leitete eine Politik des diplomatischen Engagements auch gegenüber Kuba und Iran ein. Beide Länder verbindet mit den USA eine schwierige, emotional aufgeladene Geschichte, und es fällt ihnen schwer, das innenpolitische nützliche Feindbild USA zu

überwinden und positiv auf Politik der »ausgestreckten Hand« Barack Obamas zu reagieren. Dies könnte zu einer allzu schnellen De-Legitimierung des Engagement-Gedankens im amerikanischen politischen Diskurs beitragen.

Sechstens: Fazit und Folgerung

Die strategische Orientierung, die unter Obama Gestalt gewonnen hat und im Grunde den ursprünglichen Rooseveltschen Entwurf amerikanischer Weltpolitik nach 1945 unter veränderten Bedingungen zu rekonstruieren versucht, ist im Sinne deutscher Vorstellungen und Präferenzen vermutlich das Beste, was von einer amerikanischen Administration zu bekommen ist. Gelingt den USA die dauerhafte Erneuerung einer legitimen Führungsrolle nicht und bewegen sie sich aufgrund internationaler und innenpolitischer Restriktionen in Richtung einer eher unilateral agierenden, nationale Interessen eng definierenden Weltmachtrolle, so könnte eine internationale Konstellation ohne globale Ordnungsmacht entstehen. Manche mögen dies vielleicht begrüßen, aber man sollte sich der Probleme einer solchen Entwicklung bewusst sein und bei allem transatlantischen Tagesgeschäft die Frage im Kopf behalten: Welche USA wollen wir, und was kann Deutschland, was kann Europa tun, positive Entwicklungen im amerikanischen Rollenverständnis zu stützen?