

Rudolf, Peter

**Research Report**

## Amerikanische Außenpolitik unter George W. Bush: Eine erste Einschätzung

SWP-Aktuell, No. 5/2001

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,  
Berlin

*Suggested Citation:* Rudolf, Peter (2001) : Amerikanische Außenpolitik unter George W. Bush: Eine erste Einschätzung, SWP-Aktuell, No. 5/2001, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254334>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Amerikanische Außenpolitik unter George W. Bush

## Eine erste Einschätzung

Peter Rudolf

Die ausgeprägte Skepsis gegenüber vertraglicher Rüstungskontrolle, der Verzicht auf eine baldige Wiederaufnahme der Raketenverhandlungen mit Nordkorea und die Ablehnung des Kyoto-Protokolls über die Reduzierung der Treibhausgase haben im Ausland Besorgnis über den Kurs der neuen US-Administration hervorgerufen. Kommt es zu einer weithin realpolitisch verengten, stärker militarisierten und in den Unilateralismus abdriftenden Weltpolitik? Noch ist der von Präsident Bush angekündigte »distinctly American internationalism« eher vage Leitlinie als ausgefeiltes Konzept, noch ist in den meisten Feldern die Positionsbestimmung nicht abgeschlossen. Doch Konflikte zwischen dem eher moderaten und dem konservativen Flügel innerhalb der Administration zeichnen sich bereits ab. In dieser Situation könnten klare Positionen der Verbündeten in den sie berührenden Bereichen eine wichtige Rolle spielen.

Die idealistischen Elemente der amerikanischen Außenpolitik – Menschenrechte und Demokratieförderung – spielen in den programmatischen Stellungnahmen der neuen Administration im Vergleich zur Clinton-Administration eine auffallend geringe Rolle. Leitend ist ein traditioneller Sicherheitsbegriff, der auf die Beziehungen zwischen den großen Mächten und die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen in den Händen von Diktatoren in »rogue nations« abstellt (unter Bush wird dieser Begriff wieder benutzt). Militärische Macht ist für dieses Denken zentral.

### Weitere Militarisierung?

Doch bedeutet das nicht notwendigerweise eine verstärkte Militarisierung amerikani-

scher Außenpolitik. Was den Einsatz der amerikanischen Streitkräfte angeht, so ist die neue Administration, wie die Auseinandersetzung um die Rolle militärischer Interventionen im Wahlkampf zeigte, eher der sogenannten Weinberger-Powell-Doktrin verhaftet. Danach sollen die amerikanischen Streitkräfte als letztes Mittel nur dann eingesetzt werden, wenn Interessen von überragender Bedeutung für die Sicherheit und Lebensfähigkeit der USA auf dem Spiel stehen und die Unterstützung der amerikanischen Öffentlichkeit gesichert ist. Die amerikanische Außenpolitik unter Clinton hatte sich mehr und mehr von der Weinberger-Powell-Doktrin gelöst. Unter einem anfänglich interventionsscheuen Präsidenten wurden die Einflußnahme auf

interne Prozesse anderer Länder und die Durchsetzung politischer Veränderungen auf dem Wege militärischer Drohung geradezu zum Markenzeichen amerikanischer Interventionspolitik.

Es bleibt abzuwarten, ob und wie sich die Vorstellungen von Colin Powell in seinem neuen Amt ändern, in dem er weit mehr den Glaubwürdigkeitszwängen und Handlungsimperativen amerikanischer Weltmachtspolitik ausgesetzt ist als im früheren militärischen Amt. Im übrigen: Nimmt man frühere Äußerungen als Maßstab, dann scheint Verteidigungsminister Rumsfeld kein Anhänger der Powell-Doktrin, sondern dem begrenzten Einsatz von Luftstreitkräften nicht abgeneigt zu sein. Und Rumsfelds Stellvertreter Paul D. Wolfowitz hat in der Vergangenheit eine ausgesprochen interventionistische Politik befürwortet. Die Frage, wann und wie amerikanische Streitkräfte eingesetzt werden sollen, wird die Bush-Administration daher vor schwierige und kontroverse Entscheidungen stellen. Denn die konservative außenpolitische Elite ist zutiefst gespalten in der Frage, ob die USA aus Gründen der Glaubwürdigkeit und den einer Supermacht obliegenden Verpflichtungen auch dann intervenieren sollen, wenn keine »vitalen« nationalen Interessen berührt sind.

Die Furcht vor einer verstärkten Militarisierung ist – im Vergleich zur Politik unter Clinton – vorerst auch unter einem zweiten Aspekt übertrieben: hinsichtlich der Erhöhung der Militärausgaben. Bereits in den letzten beiden Jahren der Clinton-Administration stiegen die Verteidigungsausgaben wieder an. Im Wahlkampf – das wird meist übersehen – versprach Al Gore eine weit umfangreichere Erhöhung dieser Ausgaben als sein Gegenkandidat Bush. Bush wünscht im nächsten Haushaltsjahr nur einen eher bescheidenen Anstieg der Verteidigungsausgaben. Steuersenkungen und Erhöhung der Bildungsausgaben haben für ihn zunächst Vorrang.

Bevor Geld für neue Waffensysteme fließt, sollen Struktur und Aufgaben der

Streitkräfte unter Federführung des langjährigen Adviser to the Secretary of Defense for Net Assessment, Andrew W. Marshall, überprüft und neu bestimmt werden. Unter Bush scheint er mit seinen für die Militärbürokratie zum Teil provozierend innovativen Vorstellungen größeres Gehör zu finden als unter Clinton: nämlich Neustrukturierung der amerikanischen Streitkräfte – weg von den verwundbarer werdenden überkommenen Waffensystemen wie Panzern und Flugzeugträgern und hin zu weitreichenden Präzisionswaffen (Revolution in Military Affairs) – sowie verstärkte Ausrichtung auf die pazifische Region.

Die Annahme, daß Asien und nicht Europa in den nächsten Jahrzehnten Schauplatz militärischer Rivalitäten ist, findet weithin Anklang in der »strategic community«. Die möglichen Verwerfungen auf der koreanischen Halbinsel und vor allen der weithin erwartete (aber keineswegs sichere) Aufstieg Chinas werden zu einer Schwerpunktverlagerung amerikanischer Sicherheitspolitik in Richtung Pazifik führen.

Gerade Konservative in den USA möchten sich nicht darauf verlassen, daß die »engagement«-Politik tatsächlich zu dem erhofften inneren Wandel Chinas mit segensreichen außenpolitischen Folgen führt. Gerechnet wird damit, daß China in den nächsten 15 Jahren zu einem ernstzunehmenden regionalen Rivalen in der pazifischen Region heranwächst. Bereits die Politik unter Clinton ließ sich als Mischung aus »engage and hedge«, aus wirtschaftlicher Einbindung und militärischer Eindämmung bezeichnen; unter Präsident Bush wird das zweite Element etwas ausgeprägter sein. Doch auch er wird – alles deutet darauf hin – eine zentrale Forderung der Konservativen in seiner Partei nicht erfüllen: die Lieferung von Aegis-Raketenabwehrkreuzern an Taiwan zu genehmigen.

Sicher ist jedoch – und das weckt gewiß auch die Sorge vor einer Militarisierung –, daß vertragliche Rüstungskontrolle unter der Bush-Administration bestenfalls eine marginale Rolle spielen wird. Nicht übersehen werden sollte indes: Rüstungskon-

trolle als Instrument der Nichtverbreitungspolitik hat, wie das Scheitern der Ratifizierung des Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) deutlich machte, längst die frühere außenpolitische Bedeutung und den einstigen innenpolitischen Rückhalt verloren.

### **Mehr Unilateralismus?**

Gerade das Scheitern der CTBT-Ratifizierung im amerikanischen Senat gab dem Eindruck eines zunehmenden Unilateralismus in der amerikanischen Außenpolitik Nahrung. Wird sich dieser Trend verstärken? Zunächst sei daran erinnert: Die ambivalente Haltung gegenüber internationalen Institutionen – Nutzung zugunsten eigener Interessen, aber möglichst keine Einschränkung der eigenen Handlungsfreiheit – ist in politischer Kultur und politischem System der USA tief verwurzelt. Dies ist eine Konstante amerikanischer Außenpolitik, die durch den Kongreß verstärkt wird.

Doch zumindest die Finanzkrise im Verhältnis zu den Vereinten Nationen scheint überwunden zu sein. Bush erbt von seinem Vorgänger eine Vereinbarung über die amerikanischen Beiträge zu den VN, die auch den schärfsten VN-Kritiker im Kongreß, Senator Jesse Helms, zufriedenstellte. Die Bereitschaft von Helms, diese Einigung zu akzeptieren, bedeutet jedoch keinen plötzlichen Sinneswandel zu einem Multilateralismus, der über die bloße instrumentelle Nutzung der Vereinten Nationen im Sinne nationaler Interessen der USA hinausginge. Weiterhin wird der Internationale Strafgerichtshof abgelehnt, der, so Helms und andere Konservative, »souveräne Autorität« über amerikanische Bürger beanspruche. Die ausscheidende Clinton-Administration unterzeichnete zwar gegen den Widerstand des Pentagon und der konservativen Republikaner im Kongreß noch den Vertrag über die Errichtung des Strafgerichtshofes. Damit sollte den USA die Möglichkeit bewahrt werden, in weiteren Verhandlungen Struktur und Verfahren des Gerichts zu beeinflussen und, wie es Clinton ausdrückte, die »Tradi-

tion moralischer Führung« aufrechtzuerhalten. Die Bush-Administration will den Vertrag in der vorliegenden Form dem Senat nicht zur Ratifizierung zuleiten, sondern ihn zunächst überprüfen. Eine Ratifizierung wäre im übrigen angesichts der Stimmungslage im Senat ohnehin nicht zu erwarten.

### **Raketenverteidigung – aber wie?**

Der Aufbau einer Raketenverteidigung war das zentrale sicherheitspolitische Wahlversprechen von George W. Bush. Doch sicher war bei seinem Amtsantritt nur, daß die Raketenverteidigung vorangetrieben werden sollte. Offen ist nach wie vor, auf welche der grundlegenden strategisch-technologischen Optionen die neue Administration vorrangig setzen wird. Auch wenn langfristig vielleicht ein gestaffeltes Verteidigungssystem mit boden-, see-, luft- und weltraumgestützten Komponenten angestrebt werden sollte, wie es den NMD-Enthusiasten in der Republikanischen Partei vorschwebt, so wird die Administration allein aus budgetären Gründen Prioritäten setzen müssen.

Als erste Option bietet sich die Fortsetzung des Raketenabwehrprojekts der Clinton-Administration an: die Stationierung von 100 Abfangraketen in Alaska. Bei einer frühen Entscheidung für diese Option könnten 2002 die ersten Abfangraketen stationiert werden, könnte das System 2006 einsatzbereit sein – ein Erfolg des nächsten Raketentests vorausgesetzt. Bush hatte das Clinton-Programm im Wahlkampf kritisiert, da ein solches NMD-System keinen Schutz für die Verbündeten biete. Eine Abkehr von der unter Clinton verfolgten Option dürfte bei jenen Republikanern im Kongreß Unmut hervorrufen, die auf einen möglichst schnellen Aufbau von Raketenverteidigungssystemen drängen und argumentieren, das bodengestützte System könne später noch um see- und weltraumgestützte Systeme ergänzt werden.

Die zweite Option wäre der Aufbau sogenannter »boost phase«-Abwehrsysteme, die

Raketen unmittelbar nach dem Start vernichten sollen (wenn noch keine Stör- und Täuschkörper bzw. eine Vielzahl von Gefechtsköpfen freigesetzt worden sind). Die Clinton-Administration hatte der bodengestützten Option mit der Begründung den Vorrang gegeben, daß die technologischen Herausforderungen seegestützter »boost phase«-Systeme weit größer seien und eine Stationierung im Hinblick auf die sich abzeichnenden Bedrohungen zu spät käme. Unter den Beratern von Bush, das wurde im Wahlkampf deutlich, besteht eine Neigung zu »boost phase«-Systemen, die auf dem Aegis-Kreuzer-Verteidigungssystem aufbauen würden.

Flexibilität und damit auch die Möglichkeit, Verbündete zu schützen, gelten als Vorteile seegestützter Systeme. Deren technologische Probleme und finanzielle Kosten werden von den Befürwortern offenbar unterschätzt. Da aufsteigende Raketen binnen nicht einmal vier Minuten abgefangen werden müßten (was faktisch eine sofortige, automatische Reaktion erfordert), würde eine Stationierung in Nähe der Raketenbasen eines potentiellen Gegners notwendig. Im Falle Nordkoreas wäre dies wohl zu realisieren, etwa auf Schiffen im Japanischen Meer. Bei einem Staat, der seine Raketen aus dem entlegenen Landesinneren abfeuern könnte (etwa Iran), wäre Raketenabwehr mit seegestützten Systemen allein vermutlich nicht möglich. An luftgestützten Systemen wird zwar gearbeitet, doch die technologischen Probleme sind nicht gelöst. Landgestützte »boost phase«-Systeme werden noch nicht entwickelt; sie müßten jedoch, sollen sie der Abwehr irakischer oder iranischer Raketen dienen, auf fremdem, an diese Staaten angrenzendem Territorium stationiert werden.

Nach Ansicht von Rüstungskontrollbefürwortern außerhalb der Administration böte ein solches System die Chance, die negativen Auswirkungen auf die amerikanisch-russische Sicherheitszusammenarbeit und vielleicht auch die chinesische Befürchtung zu verringern, ein funktionierendes amerikanisches Raketenverteidigungs-

system werde die eigene Abschreckungsfähigkeit gefährden. Nach optimistischer Erwartung würde sich die Möglichkeit eröffnen, in Zusammenarbeit mit Rußland ein »boost-phase«-System aufzubauen, das unzweideutig gegen die Bedrohung durch Raketen von Staaten wie Iran, Irak und Nordkorea gerichtet wäre.

Es böte jedoch keinen Schutz gegen »accidental launches« russischer oder chinesischer Raketen, ja eine Entscheidung für ein reines »boost-phase«-System würde implizieren, daß die Neutralisierung der chinesischen Nuklearwaffen nicht beabsichtigt wäre. Da diese jedoch gerade unter Republikanern im Kongreß als wachsende Bedrohung angesehen werden (im Wahlkampf hatte auch Bush die nukleare Bedrohung durch China angesprochen), wäre ein reines »boost phase«-System politisch höchst kontrovers. Zwar hat Außenminister Powell, wie zuvor die Clinton-Administration, erklärt, die geplante Raketenabwehr richte sich nicht gegen China. Doch in der Administration gibt es auch Stimmen, die es für nützlich halten, wenn ein künftiges System die Fähigkeit zur Abwehr chinesischer Raketen beinhalten würde.

Die »boost phase«-Option würde die Errichtung einer Raketenverteidigung auf jeden Fall verzögern; wahrscheinlich wäre nicht vor 2010 mit der Möglichkeit der Stationierung solcher Systeme zu rechnen. Noch weiter in der Zukunft – und zwar um Jahrzehnte – läge die Verwirklichung der *dritten* Option, die Errichtung eines weltraumgestützten Laserabwehrsystems.

Kurzfristig könnten also nur die von der Clinton-Administration geplanten Abfangraketen stationiert werden. Wenn diese Option weiterverfolgt wird, stellt sich in naher Zukunft die Frage nach dem Ausstieg der USA aus dem ABM-Vertrag, sofern mit Moskau keine Einigung über eine Veränderung des Vertrages erzielt werden kann.

### **Unilaterale Abrüstung?**

Daß die Bush-Administration zunächst auf Verhandlungen setzt, wurde früh signali-

siert. Sie wird versuchen, Rußland die Raketenverteidigung mit tiefen Einschnitten in den Nukleararsenalen schmackhaft zu machen. Ob dies in der Form vertraglicher Rüstungskontrolle geschieht oder – was wahrscheinlicher ist – mit dem Ansatz paralleler unilateraler Schritte, wird sich endgültig nach Abschluß des umfassenden »strategic review« zeigen. Einseitige Schritte könnten bei Teilen des Kongresses und des Pentagon auf Widerstand stoßen. Auf jeden Fall müßte Präsident Bush den Kongreß dazu bewegen, jene gesetzliche Regelung aufzuheben, mit der dieser der Clinton-Administration eine einseitige Reduzierung unter die in START I festgelegten Grenzen untersagt hatte.

Dazu dürften auch Konservative bereit sein, wenn gleichzeitig de jure und de facto die Rekonstitutionsfähigkeit der Nuklearstreitkräfte im Fall einer sich verändernden internationalen Konstellation bewahrt würde, wie dies in dem im Januar 2001 erschienenen Expertenbericht »Rationale and Requirements for U.S. Nuclear Forces and Arms Control« vorgezeichnet wurde. Dieser vom National Institute for Public Policy herausgegebene Bericht gilt nicht nur wegen seiner Autoren – einige sind inzwischen in der Bush-Administration tätig – und seiner Stoßrichtung als Leitfaden für den »strategic review«. Traditionelle vertragliche Rüstungskontrolle, die die wechselseitige Vernichtungsfähigkeit perpetuiert, stehe – so das grundlegende Argument dieser Studie – nicht nur einer Verbesserung der politischen Beziehungen zu Rußland entgegen; sie führe auch zu einer Selbstbindung der USA in einer Situation, in der die künftige strategische Umwelt schwer vorherzusagen sei und die USA großer Flexibilität und Anpassungsfähigkeit bedürfen. Empfohlen wird ein Übergang zu unilateralen Schritten, eine Reduzierung der stationierten Nuklearwaffen (vorbehaltlich der Ergebnisse einer umfassenden Strategieüberprüfung), Veränderungen im nuklearen Dispositiv, insbesondere eine Verringerung des Bereitschaftsgrades und Schritte zur Erhöhung der

Transparenz und wechselseitigen Vorhersehbarkeit der Nuklearwaffen- und Raketenabwehrpolitik.

Eine drastische Verringerung in Richtung der von Rußland für START III angestrebten Höchstgrenze von 1500 Nukleargefechtsköpfen oder gar darunter würde eine Veränderung der geltenden Nukleardoktrin aus dem Jahre 1997 erfordern, die die Möglichkeit in Betracht zieht, daß in Rußland wieder ein feindlich gesonnenes Regime an die Macht kommt. Eine Abkehr von dem noch immer vom Denken des Kalten Krieges geprägten nuklearen Dispositiv, also insbesondere ein *de-alerting* der Nuklearwaffen, wäre ein wichtiger Schritt, der die weitere Abrüstung erleichtern könnte. Präsident Bush will im Grunde die nukleare Abschreckung im Verhältnis zu Rußland überwinden; doch ob dies gelingt, hängt nicht nur von der kooperativen Gestaltung der Raketenverteidigung ab.

### **Wie weiter? NATO-Erweiterung**

Nicht minder problematisch für die weitere Entwicklung der amerikanisch-russischen Beziehungen ist die zweite Runde der NATO-Erweiterung. Über das grundsätzliche Bekenntnis zur weiteren Öffnung der NATO hinaus ist bislang wenig aus der Bush-Administration zu vernehmen. Bei der Nominierungsanhörung erklärte Colin Powell, die USA sollten die russischen Einwände gegen eine Aufnahme der baltischen Staaten nicht fürchten: »We have to do what's right for those nations.« Diese Aussage dürfte vor allem an den Flügel um Senator Jesse Helms adressiert gewesen sein, der die NATO-Erweiterung im Sinne einer vorbeugenden Eindämmung Rußlands versteht und jetzt die Aufnahme der baltischen Staaten fordert. Die Äußerungen von Verteidigungsminister Rumsfeld spiegeln die traditionelle Linie des Pentagon wider: die Erweiterung der NATO sei daran zu messen, ob sie die Sicherheit der USA und des Bündnisses stärke und im Zuge der Öffnung die Fähigkeit zum kollektiven Handeln bewahrt werde.

Aufgrund der Priorität, die der Aufbau einer Raketenverteidigung für die Bush-Administration hat, wäre es gewiß rational, die Beziehungen zu Rußland in nächster Zukunft nicht mit der heiklen Frage der NATO-Mitgliedschaft der baltischen Staaten zu belasten. Jedoch: Wenn die nächste Runde nicht vertagt wird, dann wird es aus Gründen der amerikanischen Innenpolitik vermutlich nicht ohne eine Berücksichtigung zumindest eines der baltischen Staaten gehen.

Es ist kaum vorstellbar, daß Präsident Bush sein politisches Kapital im Senat für die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit zugunsten etwa der Aufnahme Sloweniens oder der Slowakischen Republik einsetzt, wenn keiner der baltischen Staaten berücksichtigt wird, die in den USA aufgrund ihrer Geschichte besondere Sympathie genießen. Sollte zumindest ein baltischer Staat aufgenommen werden, dann ist meist von Litauen die Rede, da es mit Polen an ein NATO-Land angrenzt und die russische Minderheit im Vergleich zu den anderen baltischen Staaten zahlenmäßig geringer ist.

Der Verzicht auf eine »baltische Dimension« würde in der amerikanischen Diskussion als Anerkennung einer besonderen russischen Einflußsphäre gewertet. Das gilt sicher für jene, die die NATO-Erweiterung als präventive Eindämmung Rußlands auffassen, und vermutlich auch für manche, die die NATO-Erweiterung eher im Sinne der Stabilitätsförderung sehen. Die baltische Frage wird bereits zum Lackmustrtest für eine prinzipienorientierte Politik stilisiert. Umgekehrt werden jene, die am Bestand der NATO vor allem als kollektivem Verteidigungssystem interessiert sind, in der Aufnahme der baltischen Staaten eine Aushöhlung des Bündnisses sehen. Denn aus dieser Sicht sollten nur Staaten aufgenommen werden, die sich glaubwürdig verteidigen lassen und selbst einen der Allianz nützenden militärischen Beitrag leisten können.

Auch die zweite Runde der NATO-Erweiterung wird in den USA zu heftigen Debatten führen, zumal kein Beitritts-

aspirant, nicht einmal die baltischen Staaten, auf so viel innenpolitische Unterstützung zählen kann, wie sie bei der ersten Runde vor allem Polen hatte.

### **Neue Arbeitsteilung im Bündnis?**

Von der Neuorientierung der NATO in Richtung auf Krisenmanagement und Friedensdurchsetzung, so ist derzeit von konservativer Seite in den USA zu hören, würden vor allem die Europäer profitieren. Die USA seien von den neuen Konflikten in Europa kaum berührt, gefährdeten aber mit ihrem Engagement in europäischen Konflikten ihre an anderen Stellen – vor allem am Persischen Golf und in Ostasien – dringender gebrauchten militärischen Fähigkeiten.

Die Wahlkampfforderung von Bush nach einer »neuen Arbeitsteilung« im Bündnis spiegelte diese Stimmung wider. Sie ist der konzeptionelle Kerngedanke hinter der Idee, die USA sollten ihre Rolle im Kosovo reduzieren. Nach den negativen Reaktionen unter den Verbündeten wurde dieses Thema jedoch nur in sehr vorsichtig formulierter Form angesprochen; die neue Administration war bemüht, sich als verlässlicher Bündnispartner darzustellen. Eine Reduzierung des Balkanengagements käme – so George W. Bush – nur nach sorgfältiger Überprüfung und nach Konsultationen mit den Verbündeten in Betracht. Beim ersten offiziellen Besuch von Außenminister Powell bei der NATO Ende Februar 2001 hieß es dann zur Erleichterung der Verbündeten: »The simple proposition is we went in together. We will come out together.«

Die NATO als Säule der amerikanisch-europäischen Beziehungen ist »sakrosankt«, so Powell. In diesem Denkraum sind keine schnellen Veränderungen, keine Umbrüche in der amerikanischen Europapolitik zu erwarten. Das gilt ebenso für die ambivalente Haltung gegenüber der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die das potentielle Risiko in sich birgt, Ressourcen von der NATO abzuleiten und so die Fähigkeit zur kollektiven Vertei-

digung zu schwächen. Die erklärte Unterstützung eines militärisch stärkeren Europa ist daran geknüpft, daß dies die NATO stärkt. Die Bush-Administration teilt die von der Clinton-Administration am Ende ihrer Amtszeit noch einmal unmißverständlich geäußerten Bedenken. Zugrunde liegt eine tief verwurzelte Sorge um den Primat und längerfristig auch den Bestand der NATO als institutionellem Garanten der traditionellen amerikanischen Führungsrolle in Fragen europäischer Sicherheit.

## **Wege aus der Sackgasse?**

### **Die Irak-Politik**

Die Militärschläge gegen den Irak im Februar 2001 waren weniger die Vorboten einer neuen Politik als die militärisch konsequente Fortsetzung einer von der Clinton-Administration übernommenen, politisch perspektivlosen Politik. Seit der Ausweisung der VN-Rüstungsinspektoren aus dem Irak im Herbst 1998 ist das Sanktionsregime der Kern der Eindämmungspolitik, flankiert von den Militärschlägen zur Durchsetzung der Flugverbotszonen – jenem »stillen Krieg«, den die USA mit Unterstützung Großbritanniens seit Dezember 1998 führen. Da im Dezember 1999 die Höchstgrenze für den Export irakischen Öls im Rahmen des »oil for food«-Programms weggefallen ist, bleiben als Säule des Sanktionsregimes die Kontrollen über die Erlöse aus dem Öllexport und die Importe des Irak. Ein neues Rüstungsüberwachungsregime war nicht mehr durchzusetzen. Ohnehin war den USA mehr an der Bewahrung des unter Druck geratenden Sanktionsregimes gelegen als an der Durchsetzung neuer Rüstungsinspektionen vor Ort.

Nachdem der Irak wieder unbegrenzt Öl exportieren kann, hat das Land faktisch seinen Einfluß auf den Weltölmarkt zurückgewonnen. Aufgrund der zusammenbrechenden internationalen Unterstützung für die Sanktionen und geringer Erfolgsaussichten für einen Umsturz bleibt im

Grunde keine Alternative zu der von Außenminister Powell favorisierten eher »minimalen« Strategie, die auf Eindämmung durch Kontrolle über militärisch nutzbare Technologien und Kontrolle über die Erlöse aus dem Öllexport setzt. Unter den »Falken« in Kongreß und Pentagon hat Powells Vorhaben heftige Kritik hervorgerufen, nicht zuletzt, weil Zweifel daran bestehen, daß Sanktionen das irakische Regime an der Herstellung von Massenvernichtungswaffen hindern können.

Den Ölschmuggel zu reduzieren und die Nutzung der daraus gewonnenen Mittel für den Kauf von Waffen und Rüstungstechnologie zu verhindern sind keine leichten Aufgaben. Sie erfordern die verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Staaten. Ein erster Teilerfolg wäre es, wenn Syrien seine Zusage beim Besuch von Außenminister Powell im Februar 2001 einhielte, Iraks Erlöse aus dem Öl-Transport nach Syrien über eine im November 2000 wiedereröffnete Pipeline der Kontrolle der Vereinten Nationen zu unterstellen. Nicht nur über den Schmuggel fließen dem Regime Gelder zu, sondern auch über eine »Extragebühr«, die der Irak beim erlaubten Export von Öl verlangt und die zweifelhafte Zwischenhändler auch zahlen. Eine andere Geldquelle für das Regime sind Preis- und Zahlungsmanipulationen im Rahmen der offiziell erlaubten Importe.

Kontrovers innerhalb der Administration ist die militärische Unterstützung der irakischen Opposition. Der Kongreß hatte im Oktober 1998 den Iraq Liberation Act verabschiedet, der 97 Mio. US-Dollar für die Unterstützung der irakischen Opposition vorsah. Die Clinton-Administration schwenkte zögerlich auf die vom Kongreß vorgegebene Linie ein. Doch faktisch blieb auch in der Folge die auf Regimesturz zielende Politik mehr Rhetorik als Realität. Von der neuen Administration erhofft sich die irakische Opposition Unterstützung für ihre ambitionierten militärischen Pläne, zumal mit Donald Rumsfeld und Paul Wolfowitz ausgesprochene Befürworter eines Regimesturzes in Schaltstellen ein-



rückten. Doch das State Department fürchtet, daß selbst geringe militärische Hilfe für den zerstrittenen und ineffektiven Iraqi National Congress nur der Beginn einer kostspieligen Verwicklung mit ungewissem Ausgang wäre und will die Unterstützung im wesentlichen auf Nachrichtenbeschaffung und Propaganda beschränken. Eine begrenzte Unterstützung der Opposition wird jedoch Teil der amerikanischen Politik bleiben, vor allem, weil der Kongreß dies fordert.

Auch wird die Frage zu klären sein, ob der »stille Krieg«, dessen strategische Begründung ohnehin unklar ist, fortgesetzt werden soll. Militärische und politische Argumente sprechen für eine Abkehr von der bisherigen Politik nahezu täglicher Einsätze. Sie bringen für die amerikanischen Streitkräfte eine große Belastung mit sich, der militärische Nutzen ist gering, das Risiko für amerikanische und britische Piloten nimmt zu. Denn der Irak hat seine Luftverteidigungsfähigkeiten verbessert. Mit den Angriffen Mitte Februar 2001, die über das im »stillen Krieg« übliche Maß hinausgingen und sich gegen Ziele außerhalb der Flugverbotszonen richteten, sollte die Luftverteidigung an entscheidenden Stellen getroffen, der kurz vor dem Abschluß stehende Aufbau eines integrierten Kommando- und Kontrollsystems verhindert werden.

Die absehbare Abkehr von der reaktiven Politik militärischer »Nadelstiche« bedeutet jedoch nicht den Verzicht auf militärische Optionen. Im Gegenteil: Die Konzentration der Sanktionen auf ihren Kern und die Reduzierung der Patrouillenflüge geht einher mit der Drohung massiver Militärschläge, sollte der Irak das Verbot von Massenvernichtungswaffen mißachten.

### **Kontinuität und Innovation?**

Mit der Betonung von »Realismus« und einer härteren rhetorischen Gangart setzt sich die Bush-Administration zunächst einmal von Clintons Außenpolitik ab. Das richtet sich auch an die Adresse des aus-

gesprochen konservativen Teils der Republikanischen Partei, der reichlich mit Positionen bedacht und so in die Verantwortung eingebunden wird. Anders als ein Demokrat im Weißen Haus muß Bush die Kritik aus diesen Reihen nicht fürchten, in Verteidigungsfragen schwach und gegenüber »Schurkenstaaten« zu nachgiebig zu sein. Zudem muß er wegen der äußerst knappen republikanischen Mehrheiten in Repräsentantenhaus und Senat auf die Forderungen moderater Demokraten Rücksicht nehmen. Es wäre daher gar nicht so überraschend, wenn sich auch unter George W. Bush zwei Erfahrungen bestätigen sollten: daß neue Administrationen nach einiger Zeit oft an die zunächst kritisierte alte Politik anknüpfen und daß republikanische Präsidenten einen größeren innenpolitischen Spielraum für außenpolitisch innovative Initiativen haben. Die Verbündeten sollten beharrlich darauf drängen, daß Präsident Bush diesen Spielraum in der Sicherheitspolitik auch nutzt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2001  
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

Gestaltungskonzept  
Gorbach Büro für Gestaltung und Realisierung  
Buchendorf