

# Die innenpolitische Steuerung der amerikanischen Irak-Politik

Von Andrea Szukala und Thomas Jäger

Entgegen gängigen, derzeit vor allem in Europa formulierten Annahmen, ist die amerikanische Öffentlichkeit nach 1990 multilateraler gesonnen denn je.<sup>1</sup> Gleichzeitig aber – und hier lässt sich ein massiver Wandel der Einstellungen registrieren – stieg die Zufriedenheit mit der eigenen starken Rolle in der Welt kontinuierlich.<sup>2</sup> Das Selbstbild der amerikanischen Bevölkerung nähert sich der Vorstellung des *benevolent empire*<sup>3</sup> an. Allerdings stimmt diese Sicht zunehmend weniger mit dem Fremdbild von Amerika überein,<sup>4</sup> so dass US-Außenpolitik heute aus europäischer Sicht immer unverständlicher erscheint. Die Europäer bemühen sich indes zu wenig, den inneren Prozess der USA zu verstehen, sondern konzentrieren sich aus ihrer eigenen Interessenlage heraus auf die transatlantische Dimension und die Vereinten Nationen. Damit wird nicht nur politische Aufmerksamkeit fehlgeleitet, sondern es entgehen möglicherweise handlungsleitende Einsichten in den Prozess einer neuen Weltordnungspolitik.

Worin besteht nun das Neue an der gegenwärtigen amerikanischen Außenpolitik? Ein historischer Strategiewechsel ist eingeleitet und wird militärpolitisch implementiert,<sup>5</sup> seine „Feuertaufe“ aber hat er in der geplanten Irakkrise zu bestehen. Die innenpolitische Komplexität der Irakpolitik umfasst die Globalisierung der amerikanischen Sicherheitspolitik, veränderte Gewichte innerhalb der Administration, den zunehmenden Einfluss der öffentlichen Meinung auf den außenpolitischen Prozess sowie eine Machtverschiebung zwischen Exekutive und Legislative .

Insofern steht diese Krise nicht nur für sich selbst, sondern ihre Analyse vermittelt Einblicke in die neue amerikanische Außenpolitik überhaupt. Zentral erscheint aus innenpolitischer Sicht die Parallelität zweier Prozesse: Wie die amerikanische Administration die Irakkrise plant und gleichzeitig die Übereinstimmung zwischen Bevölkerung und Administration herstellt. Mittel hierzu ist ein instrumenteller Multilateralismus,<sup>6</sup> auf den sich auch die neo-

1 Chicago Council on Foreign Relations (CCFR), *American Public Opinion and US-Foreign Policy*, 1991, 1995, 1999; CCFR, *Worldviews* 2002.

2 CCFR 1999, CCFR 2002.

3 Eines „wohlwollenden Imperiums“ – vgl. Robert Kagan, *The Benevolent Empire*, in: „Foreign Policy“, Sommer 1998, S. 24-35.

4 Ernst-Otto Czempiel bringt dies auf den Begriff des „Programms selektiver Weltherrschaft“, in: Ders., *Weltpolitik im Umbruch*, München 2002, S. 108ff.

5 2001 Nuclear Posture Review.

6 Robert Kagan, *Multilateralism, American Style*, in: „Washington Post“, 13.9.2002.

konservativen Internationalisten der Administration ohne weiteres einlassen können, denn sie sind sicher, dass am Ende sowohl die Eliten als auch die Bevölkerung in ihrer Mehrheit den Ständigen Mitgliedern im UN-Sicherheitsrat kein Veto in Fragen der internationalen Sicherheit zubilligen werden.

### *Die Militarisierung der erweiterten Sicherheitspolitik*

Die amerikanische Außenpolitik ist für ihren Pragmatismus bekannt. Dieser schien auch der große Vorteil der USA im Umgang mit einer Umwelt zu sein, die sich weitgehend ihrem direkten Einfluss entzog. Dem lag ein Verständnis von Hegemonie zu Grunde, das für das Kollektivgut Sicherheit sorgte und auf der Basis von Zustimmung anderer Staaten agierte. Von diesem Ansatz rückt die republikanische Administration nunmehr ab. In der europäischen Diskussion über die neue präemptive Strategie wird zwar verschiedentlich auf die Kontinuität präemptiven Vorgehens verwiesen.<sup>7</sup> Doch stellt die Doktrin globaler Präventivschläge gegen Staaten einen systematischen Bruch dar. Oder wie es Henry Kissinger sagt: „Dieser neue Ansatz ist revolutionär... Ebenso steht die Bereitschaft der USA zu ‚gerechtfertigten Präventivschlägen‘ im völligen Gegensatz zum modernen Völkerrecht.“<sup>8</sup>

Die neue Ordnungsvorstellung der konservativen Internationalisten<sup>9</sup> tragen ihre Verfechter – seit dem 11. September 2001 auch offen der Präsident – mit einem orthodoxen Eifer vor, der die zivilisatorische Mission der USA bekräftigt („Wir haben nicht um diese Mission gebeten“<sup>10</sup>) und den Feinden Amerikas droht: „Ihr werdet dem Gericht dieser Nation nicht entgehen“.<sup>11</sup> Was die Gegner der „imperialen Versuchung“<sup>12</sup> als eine Ideologie des „Neuen Rom“ brandmarken, ist freilich vor allem der Tatsache geschuldet, dass derzeit kein anderer Akteur die USA davon abhalten kann, diese Strategie nach außen anzuwenden.<sup>13</sup> Allein die amerikanische Bevölkerung ist in der Lage, diese Ambitionen zu korrigieren.

Innerhalb der Administration wurde die neue Strategie von einer Gruppe – zum Teil noch aus der Reagan-Administration bekannter<sup>14</sup> – Außenpolitiker durchgesetzt, die sich bereits seit den Clinton-Jahren mit der Vorstellung einer „konditionalen Souveränität“ beschäftigen: Souveränität kann suspen-

7 Dies geschieht vor allem mit Bezug auf einzelne Aktionen der Clinton-Administration 1998 gegen die Terrororganisation von Osama Bin Laden in Afghanistan und im Sudan. Damals wurde das Recht auf Selbstverteidigung nach terroristischen Anschlägen auf amerikanische Botschaften in Kenia und Tansania ausgeübt (UN-Charta Art. 51).

8 Henry Kissinger, Die USA brauchen eine Strategie für die Zeit nach Saddam, in: „Welt am Sonntag“, 11.8.2002.

9 William Kristol und Robert Kagan, Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy, San Francisco 2000.

10 „Amerika Dienst“, 10.10.2002.

11 State of the Union Adress vom 29.1.2002, [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.htm](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.htm) (Deutsch auszugsweise in: „Blätter“, 3/2002, S. 367-370).

12 Philip S. Golub, La Tentation Impériale, in: „Le Monde diplomatique“, 9/2002, S. 8-9.

13 Stephen G. Brooks und William C. Wohlforth, American Primacy in Perspective, in: „Foreign Affairs“, 4/2002, S. 20-33.

14 William Kristol und Robert Kagan, Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy, in: „Foreign Affairs“, 4/1996, S. 18-32.

diert werden, wenn sie von Staaten beansprucht wird, die Massenvernichtungswaffen herzustellen beabsichtigen und die amerikanische Sicherheit bedrohen könnten. Diese Auffassung stellt eine klare Neuausrichtung der amerikanischen Außenpolitik dar. Sie ist deshalb auch den konservativen Realisten wie Henry Kissinger, die den außenpolitischen Kurs der USA in den letzten 30 Jahren in so hohem Maße prägten, ein Greuel.

### *Steuerung der Administration durch neokonservative Eliten?*

Wie hat man nun in der Administration versucht, den 11. September 2001 zum Anlass zu nehmen, diese Politik in Bezug auf den Irak zu implementieren?

Die Entscheidung über den Regimewechsel im Irak fiel bereits im September 2001: Das Defense Policy Board (DPB), ein parteiübergreifendes Beratergremium des Pentagon unter Vorsitz des Reaganite Richard Perle, das auch auf Grund der Zusammensetzung aus den Kreisen des Vize-Verteidigungsministers die „Wolfowitz-Kabale“ genannt wird,<sup>15</sup> fixierte bereits am 19. und 20. September 2001 in einer Sitzung, die ohne offiziellen Vertreter des State Department stattfand, diesen Schritt als Ergebnis des Kriegs gegen den Terrorismus.<sup>16</sup> Der Feldzug in Afghanistan stellte in dieser Sicht gewissermaßen das Präludium zu einer kompletten militärischen Neuordnung des Mittleren Ostens dar. Seither besteht zwar keine einheitliche Position der Administration. Eindeutig ist jedoch die Meinungsführerschaft der Neokonservativen, die dichtmaschig in allen Departments platziert wurden (auch im Außenministerium) und im Zuge der Irakkampagne in hohem Maße mobilisiert werden konnten.

Sie hatten ihre Machtbasis gleichzeitig in den mächtigen Think Tanks und Stiftungen (American Enterprise Institute (AEI), Center for Security Policy (CSP), Project for a New American Century (PNAC), Hudson Institute, Jewish Institute for Security Affairs (JINSA) u.a.) und den mit ihnen verbundenen Medien (Fox News, „Weekly Standard“, „Washington Times“) während der Clinton-Jahre auf- und ausgebaut. Auf die kurzfristige Effektivität ihres Vorgehens gegenüber der Bush-Administration und mit ihr deutet ein Blick auf das Programm des von Frank Gaffney geleiteten CSP, das sich seit Jahren gegen den ABM-Vertrag, den Teststoppvertrag (CTBT), den Internationalen Strafgerichtshof und die Chemiewaffen-Konvention wendet. Zentrales Dokument der Politikgestaltung gegenüber dem Nahen Osten und dem Irak ist ein Konzept, das bereits 1996 im Institute for Advanced Strategic and Political Studies (ASPS) unter Federführung Richard Perles und Douglas Feiths formuliert wurde („A Clean Break: A New Strategy for Securing the Realm“). Dies sind Überlegungen, auf deren Grundlage das Defense Policy Board im September 2001 eine Gesamtstrategie entwickelte und Bush jr. unterbreitete.

15 Elaine Sciolino und Patrick E. Tyler, Team of Defense Experts Maps Ouster of Saddam, in: „New York Times“, 13.10.2001.

16 Entsprechend unterstützend das „Manifest der 32“ im Project for a New American Century.

Der zentrale Einfluss des CSP auf die konzeptionelle sicherheitspolitische Debatte ist inzwischen sogar wichtigen Vertretern der Republikaner, allen voran dem Präsidentenberater Karl Rove, ein Dorn im Auge, der bestrebt ist, einen alternativen Think Tank heranzuziehen, um die Macht des CSP – vor allem bei den Ämterbesetzungen – einzudämmen.<sup>17</sup>

Wo steht nun der Präsident, was ist die Funktion seiner Sicherheitsberaterin? Bush profitierte in der Folge des Terroranschlags von einem großen Popularitätsgewinn. Gleichzeitig gilt er seit dem September 2001 als besonders stark von den Positionen der neokonservativen Internationalisten beeinflusst. Dies führte im *midterm elections*-Wahlkampf zu einer zunächst ablehnenden Reaktion führender Republikaner (z.B. Sen. Hagel und Sen. Lugar) auf Bushs UN-Politik<sup>18</sup>: Der „Axis of Evil“-Diskurs spiegelte selbst in den Augen mancher Parteifreunde des Präsidenten zu massiv wider, dass dieser sich das auf eine Militarisierung der amerikanischen Außenpolitik hinauslaufende Programm von PNAC und CSP weitgehend zu Eigen gemacht hatte.

In der Strategie zur Umsetzung der entsprechenden Entscheidung verfolgte der Präsident bislang einen dreistufigen Ansatz, wobei der bereits getroffene Entschluss über den Regimewechsel im Irak auf jeder Stufe einer neuen Legitimationstrategie zugeführt wurde.<sup>19</sup> Die Argumentation diente einem doppelten Ziel: Präsidentielle Führungskraft zu beweisen und das heimische und internationale Auditorium auf die Entscheidung einzuschwören. Dies wurde offen im Stile einer PR-Kampagne und mit deren Instrumenten betrieben.<sup>20</sup>

Zunächst sollte es darum gehen, eine Verbindung zwischen Al Qaida und dem Saddam-Regime aufzudecken, die ein einseitiges Vorgehen der amerikanischen Regierung rechtfertigen würde. Anschließend wurde das Problem der Proliferation ins Zentrum der Debatte gerückt, und in einem letzten Schritt präsentierte sich Bush als Retter einer handlungsfähigen UN, als er das gemeinsame Vorgehen als einen Fall für die Durchsetzung der Friedensinteressen der ganzen Welt darstellte.<sup>21</sup>

Aufgabe der Sicherheitsberaterin, die in der Administration ein niedriges Profil nach außen entwickelt hat, ist es in diesem Zusammenhang, die Glaubwürdigkeit des Präsidenten gegenüber dem administrativen Interessenkonflikt sowie als unabhängiger Kommunikator und Wahlkämpfer aufzubauen und zu schützen. Selbst wenn sie eine Position vertritt, die den Neokonservativen nahe scheint<sup>22</sup> und auf den Weg über die UN gerne verzichtete,<sup>23</sup> lässt sie sich in die Ränke nicht einbinden. Sie ließ im Spätsommer den Vizepräsidenten in die Schranken weisen und verhinderte damit eine absehbare Demission des Außenministers, der in der Kommunikationsstrategie des Prä-

17 Jason Vest, *The Men From JINSA and CSP*, in: „The Nation“, 2.9.2002.

18 David S. Broder, *The Hagel Doctrine*, in: „Washington Post“, 18.9.2002.

19 Dana Milbank, *For Bush Facts Are Malleable*, in: „Washington Post“, 20.9.2002.

20 David E. Sanger, *Bush Ready to Sell his Strategy on Saddam*, in: „International Herald Tribune“, 6.9.2002.

21 Rede vor der Generalversammlung der UN am 12.9.2002, [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html) (Deutscher Wortlaut in: „Blätter“, 10/2002, S. 1270-1274.)

22 Glenn Kessler, *Rice Lays Out Case for War in Iraq*, in: „Washington Post“, 16.8.2002.

23 Mike Allen, *War Cabinet Argues for Iraq Attack*, in: „Washington Post“, 9.9.2002.

sidenten eine zentrale Rolle einnimmt.<sup>24</sup> In der ersten Riege der Administration ist nämlich allein Powell in der Lage, die außenpolitische Strategie nach innen und außen glaubwürdig zu vertreten.<sup>25</sup>

Das letzte tentative Vorpreschen des Vizepräsidenten am 26. August 2002, als er in einer Rede die Kontrollen der UN-Waffeninspektoren für überflüssig und geradezu gefährlich erklärte, weil sie eine nur trügerische Sicherheit erzeugten, hat in der Folge die massive Auseinandersetzung innerhalb der Administration weiter zugespitzt und am Ende seine Position gegenüber der Öffentlichkeit geschwächt.<sup>26</sup> Als überzeugter Vertreter der präventiven Strategie ist er später für eine „Politik der letzten Chance“ gegenüber den UN eingetreten und sieht in der – in seinen Augen politisch entbehrlichen – UN-Resolution nurmehr die Option auf einen möglichst schnellen, unilateralen Angriff gegen den Irak.<sup>27</sup>

In dieser Position ist der Vizepräsident mit der politischen Führung des Pentagon (Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Douglas Feith und die Assistant Secretaries Peter Rodman und J.D. Crouch) einig. Das Verteidigungsministerium trifft die Ideologisierung der Sicherheitspolitik am stärksten, da hier auf allen Ebenen der zivilen Führung Vertreter aus den Zirkeln des AEI und CSP rekrutiert wurden, die sogar von den Angehörigen der alten Bush-Administration als Bellizisten betrachtet werden. Anders als beim Vizepräsidenten gibt es im Pentagon nicht nur keine Vorbehalte gegenüber einer militärischen Lösung, sondern der Feldzug gegen den Irak erscheint als Beginn einer sicherheitspolitischen Neuordnung der Gesamtregion. Für die Zukunft des Irak sehen die Pläne des Pentagon eine amerikanische Militärregierung vor, die in Kooperation mit dem Iraqi National Congress (INC), einer Exilorganisation, die vom State Department zunächst als korrupt abgelehnt wurde (aber in Bezug auf die Erschließung der Ölvorkommen im Irak eine zentrale Rolle spielt), einen politischen und ökonomischen Neuanfang organisieren soll.<sup>28</sup>

Gleichzeitig weitet sich der Graben zwischen der zivilen und der militärischen Ebene des Ressorts aus: Während die politische Führung an dem Konnex zwischen dem Kampf gegen den Terrorismus und dem Krieg gegen den Irak festhält (vor allem, um die Option legitimen unilateralen Handelns zu bewahren), verweisen die Militärs – basierend auf Analysen der CIA – nachdrücklich auf die Probleme einer militärischen Neuordnung des Mittleren Ostens durch die USA. Sie haben sich zum einen bis heute nicht auf die von der politischen Führung des Ressorts vertretene Al Qaida-Theorie eingelassen,<sup>29</sup> zum anderen beurteilen sie die Chancen eines *Nation-Building* im Irak

24 David E. Sanger, Bush Ready to Sell his Strategy on Saddam, in: „International Herald Tribune“, 6.9.2002.

25 James Mann, The Left and Right Have the Secretary all Wrong, in: „Washington Post“, 1.9.2002; Jim Hoagland, Slim Prospects if Powell Isn't on Board, in: „International Herald Tribune“, 26.8.2002.

26 Rede des Vizepräsidenten Cheney bei der 103. Nationalen Veteranen-Convention, [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020826.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020826.html).

27 Karen DeYoung und Walter Pincus, U.N. Pressed for Tough Stance on Iraq, in: „Washington Post“ 14.10.2002.

28 David S. Broder, Rumsfeld's Rush, in: „Washington Post“, 16.10.2002.

29 Siehe hierzu das Statement „The linkage... is not the issue with me.“, in: General Franks Says Many Governments See Iraq as Growing Threat, Defense Department Report vom 29.10.2002.

und für die Stabilität der Region skeptisch, da das Land ja seit einem Jahrzehnt mehr oder weniger folgenlos militärisch unter Druck gesetzt wird. Gegenüber der Führung des Pentagon haben sie Vorbehalte, da sie eine Ideologisierung der amerikanischen Sicherheitspolitik ablehnen, für die Rumsfeld steht und die absehbare zusätzliche Risiken für die innere Sicherheit der USA birgt: Man kann davon ausgehen, so CIA-Experten, dass es nach militärischer Gewaltanwendung zu einer dadurch gerade provozierten irako-terroristischen Gefährdungslage kommt.<sup>30</sup>

Rumsfeld und Wolfowitz haben sich indes nicht zufrieden gegeben mit den Analysen der CIA und entsprechenden Statements des CIA-Direktors Tenet vor dem Kongress, dass die Proliferation von Massenvernichtungswaffen im Irak heute noch keine akute Bedrohung darstelle.<sup>31</sup> Seit dem September baut daher Douglas Feith im Pentagon – mit aus dem State Department abgezogenen Mitteln des Iraq-Liberation-Programms – eine alternative Abteilung zur Aufklärung gegenüber dem Irak auf, die ihre Anstrengungen vor allem auf den Nachweis des Zusammenhangs Al Qaida-Saddam richten soll. Damit wird namentlich die Informationsbewertung bestimmten Anforderungen der politischen Führung unterworfen. „They are politicizing intelligence“, so der Kommentar des ehemaligen CIA-Counterterrorism Direktors, Vincent M. Cannistraro.<sup>32</sup>

Der offensichtliche Bruch innerhalb der Administration entstand durch die öffentlichen Äußerungen des Außenministers im August 2002 als Offensive des State Department gegenüber der neo-konservativen Position in der Irak-Frage. Im Weißen Haus drängte damals vor allem die Sicherheitsberaterin darauf, dass Powell seine öffentlichen Statements einschränkte. Sie half erst dann wieder ihn zu reaktivieren, als zunehmend deutlich wurde, dass der Präsident den Weg über die UNO gehen muss. Selbst innerhalb seines Ressort sieht Powell sich von Neokonservativen umgeben, wobei John Bolton (Under Secretary of State for Arms Control and International Security, Mitglied des Defense Policy Boards) eine besondere Rolle spielt. Powell teilt zwar grundsätzlich das Ziel des Regimewechsels, wurde aber vom Weißen Haus bereits am 7. Oktober 2001 umgangen, als der UN-Botschafter Negroponte dem Sicherheitsrat das Schreiben zum Afghanistan-Angriff überbrachte. Ohne Konsultation seines Ministers hatte man in dieses nachträglich den Satz hinein formuliert: „Wir kommen vielleicht zu dem Schluss, dass wir aus Gründen der Selbstverteidigung weitere Maßnahmen hinsichtlich anderer Organisationen und anderer Staaten ergreifen müssen.“<sup>33</sup> Der Regimewechsel soll aus Sicht des State Departments möglichst auf diplomatischem Weg erzielt wer-

30 Siehe hierzu den deklassifizierten Dialog im Select Committee on Intelligence/Senat, Congressional Record, 9.10.2002, S. 10154; David S. Broder, Rumsfeld's Rush, in: „Washington Post“, 16.10.2002.

31 Zwischen Rumsfeld und Tenet ist dieser Punkt seit den späten 90er Jahren strittig, als die Rumsfeld-Commission einen Bericht über die Bedrohung durch Proliferation und Rogue States zur Begründung des NMD-Programmes erarbeitete. Siehe Statement von George Tenet, Congressional Record, 9.10.2002, S. 10154; Bericht des CIA vom Oktober 2002, Central Intelligence Agency, Iraq's Weapons of Mass Destruction Programs, Washington 2002.

32 Bradley Graham und Dana Priest, Pentagon Team Told to Seek Details of Iraq-Al Qaeda Ties, in: „Washington Post“, 25.10.2002.

33 [www.yale.edu/lawweb/avalon/sept\\_11/un\\_006.htm](http://www.yale.edu/lawweb/avalon/sept_11/un_006.htm).

den. Die militärische Herbeiführung eines Regimewechsels wird von Powell als weit komplexer eingeschätzt, als es die Falken im Pentagon vorgeben. Unilaterale Maßnahmen hält er vor allem deshalb für undurchführbar, weil ihm Notwendigkeiten der militärischen Planung im Golf wohlvertraut sind und er um die infrastrukturellen und logistischen Vorbedingungen weiß. So meinte der Minister zum Präsidenten: „Es ist schön zu sagen, wir können es allein, es ist nur so: Man kann es nicht.“<sup>34</sup>

Die Einschaltung der Vereinten Nationen bedeutet aber nicht, dass die USA ihren unilateralen Ansatz aufgegeben haben. Die UNO wurde für einen inneradministrativen Konflikt und für die Gewinnung öffentlicher Unterstützung instrumentalisiert. Entsprechend braucht es nunmehr nicht zu verwundern, wenn der Formelkompromiss der Irak-Resolution die Gräben innerhalb der Administration wieder aufreißt, denn die Resolution ist ebenso ein Kompromiss zwischen Frankreich, Russland und den USA wie zwischen Rumsfeld und Powell und wurde von konservativen Kommentatoren umgehend als „Falle“ gebrandmarkt.<sup>35</sup>

### *Öffentliche Reaktion*

Die Bedeutung von öffentlicher Meinung und Meinungsumfragen im amerikanischen außenpolitischen Prozess nimmt kontinuierlich zu. Hier zeichnet sich ein grundsätzlicher Wandel ab, der zugleich zu einer Zurückdrängung der außenpolitischen Intelligenzija und ihres traditionell hohen Einflusses auf die US-Außenpolitik führte.<sup>36</sup> Zwar ließ das öffentliche Interesse an internationalen Problemen nach 1990 enorm nach und sank 1998 auf einen Tiefstwert von sieben Prozent. Es erreichte jedoch nach dem 11. September 2001 im Jahre 2002 mit 41 % einen Langzeithöchststand.<sup>37</sup>

Vor diesem Hintergrund kann die dem Präsidenten zugewachsene Handlungsressource der öffentlichen Zustimmung nicht hoch genug eingeschätzt werden. Bis weit in das Jahr 2002 profitierte Bush vom größten „Rally Round the President“-Effekt der amerikanischen Meinungsforschung. Die Zustimmung stieg von 51 % Anfang September auf 90 % Ende September 2001 an.<sup>38</sup> Diese große Popularität blieb bis zum Frühjahr 2002 mit Zustimmungsraten von über 80 % bestehen und ging dann bis August 2002 auf 65 % zurück. Zu diesem Zeitpunkt manifestierte sich in der amerikanischen Bevölkerung zugleich eine wachsende Unzufriedenheit über den Umgang der Administration mit der Bedrohung durch den Irak.<sup>39</sup>

34 Bob Woodward, *Bush At War* (Vorabdruck), in: „Washington Post“, 17.11.2002.

35 William Kristol und Robert Kagan, *The U.N. Trap?*, in: „The Weekly Standard“, 18.11.2002.

36 Philip Powlick, *The Sources of Public Opinion for American Foreign Policy Officials*, in: „International Studies Quarterly“ 39/1995, S. 427-451.

37 CCFR, *Worldviews 2002*; CCFR, in: „American Public Opinion and Foreign Policy“, S. 1, Fig. 1-3.

38 Vgl. [www.roperweb.ropercenter/vconn.edu/cgi-bin/hsrun.exe/roperweb/PresJobRatings40/PresJobRatings40.htm?start=HS\\_presapproval\\_home](http://www.roperweb.ropercenter/vconn.edu/cgi-bin/hsrun.exe/roperweb/PresJobRatings40/PresJobRatings40.htm?start=HS_presapproval_home).

39 Dazu die Reaktionen von Rice, Bob Woodward, *Bush At War* (Vorabdruck), in: „Washington Post“, 17.11.2002.

Der sich abzeichnende Meinungsumschwung zwang die Regierung zum Handeln, war sie selbst doch nicht unschuldig an einer drastischen öffentlichen Neubewertung der zentralen Bedrohungen Amerikas: Im Jahr 2002 sind Umfragen zufolge 86 % der Amerikaner der Ansicht, ihr Land werde durch den Irak massiv bedroht.<sup>40</sup>

Nachdem die Regierung also in Phase 2 des Kampfes gegen den Terrorismus den Irak zum zentralen Moment gemacht hatte, musste sie auf die öffentliche Nachfrage reagieren: Denn trotz der bisher stabilen Zurückhaltung der amerikanischen Öffentlichkeit gegenüber der Entsendung von Bodentruppen an ferne Kriegsschauplätze, wird der militärische Einmarsch in den Irak von einer Mehrheit befürwortet. Die Zustimmungsraten liegen im Jahr 2002 stabil über 56 %, was für einen projektierten Konflikt einen außergewöhnlich hohen Wert darstellt. Diese Zustimmung konnte von Teilen der Regierung nicht in der von ihr gewünschten Weise – nämlich für ein unilaterales militärisches Vorgehen – verwertet werden, denn zumindest in zwei Richtungen hatte die Öffentlichkeit den Entscheidern Vorgaben auferlegt: Erstens sollen die Maßnahmen gemeinsam mit Alliierten vollzogen werden, zweitens sollen die UN das Vorgehen legitimieren.<sup>41</sup>

Die Anstrengungen der Bush-Administration – und hier insbesondere der Sicherheitsberaterin – zielen nun also besonders darauf, das Krisenmanagement in Bezug auf die Öffentlichkeitswirkung möglichst genau zu steuern. Zu diesem Zweck wurde zuletzt ein – nach dem Modell des Komitees zur NATO-Osterweiterung – konzipiertes Gremium geschaffen, dessen alleinige Aufgabe darin besteht, die Irakpolitik gegenüber Multiplikatoren, Medienöffentlichkeit und verbündeten Eliten zu vermitteln.

Als diesbezüglich erfolgreich kann bereits das Wahlkampfmanagement der Kongresswahlen gewertet werden: Es ist gelungen, eine klare parteipolitische Spaltung in die Öffentlichkeit zu kommunizieren, so dass 81 % der Wähler, die dem Krieg gegen den Terrorismus eine hohe Bedeutung zumaßen, republikanische Kandidaten gewählt haben (nur 19 % die Demokraten). In anderen Bereichen (etwa Wirtschaft und Gesundheit) schlugen solche inhaltlichen Präferenzen bei der Wahlentscheidung nur unwesentlich (mit jeweils einem Prozent Unterschied in den Parteipräferenzen) zu Buche.<sup>42</sup>

Wenn davon ausgegangen werden kann, dass in der Öffentlichkeit gespaltene Präferenzen in Bezug auf Sicherheit und Ökonomie ausgebildet werden, ist es für den Ausgang einer Wahl wesentlich, wie geschickt die Parteien die Wahlkampfagenda dominieren und eigene Kompetenzen in den Vordergrund stellen. Dies haben die Spin-Doktoren der demokratischen Partei konsequent umgesetzt, indem ein außen- und sicherheitspolitisches Redeverbote im *Midterm*-Wahlkampf verhängt wurde.<sup>43</sup> Über die Irakpolitik durfte des-

40 Platz 2 im Ranking der Bedrohungen, Platz 1 Internationaler Terrorismus mit 91 %, CCFR 2002, S. 16, Fig. 2-1.

41 Gallup 2002, Poll Analyses, 26. 11. 2002, Public: If Iraq Fails Inspections, Second U.N. Resolution Needed for War, David W. Moore.

42 Gallup 2002, Poll Analyses, 7. 11. 2002, Higher Turnout Among Republicans Key to Victory Major divisions among Americans across the country, David W. Moore und Jeffrey M. Jones.

43 Hierzu kritisch der Namensartikel des demokratischen Kandidaten aus Illinois, Hank Perritt, My Party Must Say No to War, in: „Washington Post“, 17. 9. 2002.

halb nicht gesprochen werden, weil die Kompetenz der Republikaner in der Öffentlichkeit als überlegen angesehen wurde. Eine im eigentlichen Sinne politische Debatte über den Irak-Konflikt fand deshalb nicht statt. Die interne Auseinandersetzung der republikanischen Partei erfuhr so ein größeres Medienecho als die Stimme der Opposition. Die Folge war eine beinahe komplette politische Ausschaltung des Kongresses, den die Administration angesichts dieser Lage gerne als zusätzlichen Legitimationsbeschaffer instrumentalisierte.<sup>44</sup> Ohne großen Widerstand hat man sich im damals noch demokratisch dominierten Senat auf eine gemeinsame Resolution eingelassen, die der Exekutive freie Hand für militärische Maßnahmen gegenüber dem Irak gibt. Nicht einmal eine Konditionierung der Intervention durch die Konsultierung der Verbündeten konnte von der Legislative durchgesetzt werden.<sup>45</sup> Das Kalkül hinter diesem Nachgeben der Demokraten zielte darauf, im Wahlkampf die öffentliche Meinung zu drehen, indem die schlechte ökonomische Lage zum zentralen wahlentscheidenden Thema gemacht werden sollte. Angesichts des Wahlausgangs ist es unverständlich, wenn Politologen weiterhin argumentieren, das Interesse der amerikanischen Öffentlichkeit an einer positiven Entwicklung an den Börsen und in der Wirtschaft insgesamt habe Priorität über die Bedrohungslage gewonnen. Vielmehr zeigte sich – zumindest noch im Vorfeld der Wahlen –, dass 36 % der Wähler den Irak und den Kampf gegen den Terrorismus als herausragende nationale Probleme der Vereinigten Staaten ansehen (22 % die ökonomische Lage).<sup>46</sup> Dieser Anteil muss als letztlich wahlentscheidend gewertet werden und unterstreicht die Rolle, die der Präsident als Wahlkämpfer in diesem Zusammenhang spielte. Ähnlich dem deutschen CSU-Kanzlerkandidaten verfielen die Demokraten der Fehleinschätzung, dass auf den Aufbau einer eigenen sicherheitspolitischen Position vollends verzichtet werden könne. Stattdessen sollten durch ein Mitgehen mit einer exekutiv-gesteuerten Öffentlichkeit Spielräume für den Aufbau einer konträren Position in einem anderen Politikfeld geschaffen werden. Damit zielten die Demokraten auf die Chance, ein (fiktives) politisches Alleinstellungsmerkmal auf dem Feld der Ökonomie schlagkräftig zu vermarkten. Dies schlug fehl. Eine zusätzlich hohe Wahlbeteiligung der republikanischen Wähler gab schließlich den Ausschlag für den überraschenden Wahlsieg.

Der republikanische Wahlerfolg weist auf das doppelte Potential der öffentlichen Meinung im außenpolitischen Prozess hin: Zum einen verschafft er Präsident Bush ein erhebliches Legitimationsreservoir, seine Politik gegenüber dem Irak (und darüber hinaus) auch tatsächlich umzusetzen. Auf der anderen Seite kann er in den nächsten zwei Jahren das außenpolitische Agendasetting direkt beeinflussen, um seine Wiederwahl planvoll voranzutreiben.

44 Dana Milbank, With Congress Aboard, Bush Targets Doubtful Public, in: „Washington Post“, 8.10.2002.

45 Namensartikel der Senatoren Biden und Lugar, Die Notwendigkeit einer nationalen Debatte über den Irak, „Amerika Dienst“, 7/2002, in: „New York Times“, 31.7.2002. (Deutscher Wortlaut der gemeinsamen Resolution beider Häuser des Kongresses in: „Blätter“, 11/2002, S. 1393-1397.)

46 CCFR 2002, S. 10, Fig. 1-1.

Der Unterstellung, dass es allein wirtschaftliche Interessen sind, die auf einen erzwungenen Regimewechsel des ölreichen Irak und seine Rückkehr in die Weltwirtschaft drängen, liegt eine Fehlperzeption über die weiterreichenden Absichten der amerikanischen Administration zu Grunde. Diese handelt hier keineswegs als Agentin der heimischen Ölwirtschaft in der Weise, wie es ihr linke und rechte Beobachter unterstellen: Die einen sehen die Entscheidung zum Regimewechsel als Ausfluss von Ölintereessen, die anderen vermuten, dass es diese sind, die ein militärisches Eingreifen bisher verhindert haben.<sup>47</sup> Die inneramerikanische Debatte ist indessen vielschichtig.

### *Kein Blut für Öl?*

Erstens: Diejenigen Republikaner, die sich bisher in einer ersten hitzigen Debatte gegen den Krieg ausgesprochen haben, vertreten zum Teil als Ehemalige der ersten Bush-Administration heute ökonomische Interessen im Mittleren Osten. James Baker, Lawrence Eagleburger, Brent Scowcroft haben sich seit dem August 2002 mit öffentlichen Stellungnahmen gegen unilaterale militärische Maßnahmen gegen den Irak ausgesprochen.<sup>48</sup>

Zweitens: Die Interessen einzelner amerikanischer Firmen sind bisher nicht politisch bestimmend, da sie häufig bereits in das Food-for-Oil-Programm involviert sind und kostengünstiger zu Förderverträgen im zweitgrößten Förderland der Welt kommen könnten – etwa durch eine Rehabilitierung Saddams.<sup>49</sup> Allerdings scheinen Investitionen in die weitgehend verrottete irakische Infra- und Raffineriestruktur mittelfristig ohnehin nicht besonders attraktiv. Schon länger lässt sich beobachten, dass multinationale Firmen weniger an einem riskanten Einstieg in langfristige Erschließungsprojekte von Ölvorkommen als an einer mittelfristigen Sicherung rentabler Investitionen interessiert sind. In einer Situation des relativen Überangebots von Öl auf dem Weltmarkt, veränderter Vorratshaltung und gewandelter Industriestrukturen sind Investitionen in den Irak – der derzeit nur 3 % zur Weltproduktion beiträgt – wenig ertragversprechend, dafür umso riskanter.

Drittens: Ökonomische Argumente werden daher von der dritten Gruppe, dem konservativen Kern der Administration, stets nur politisch verwandt – bis zu der Überlegung, dass ein Regimewechsel im Irak die Bedeutung der OPEC für die globale Ölpolitik drastisch reduzieren könnte. Bei den Überlegungen des State Departments über die Zukunft des Irak (Future of Iraq Project, seit Juli 2002) jedenfalls spielt die Frage nach den Auswirkungen eines Krieges auf die Ölmärkte und die irakische Ölpolitik überraschenderweise keine Rolle.

Aus den schon zu beobachtenden Verhandlungen der amerikanischen Ölwirtschaft mit dem irakischen Nationalkongress kann nicht deutlich darauf geschlossen werden, dass die Unternehmen eine militärische Lösung des Konfliktes bevorzugen. Allerdings stehen viele direkt und indirekt Beteiligte

47 David R. Sand, *Petroleum Fuels the Debate on Iraq War*, in: „The Washington Times“, 7.10.2002.

48 Artikelserie in der „International Herald Tribune“.

49 A.R., *Gesagtes und Ungesagtes in der Irak-Debatte*, in: „Neue Zürcher Zeitung“, 10.10.2002.

in enger Beziehung zur Ölwirtschaft: Ebenso wie der Präsident haben Vizepräsident Cheney (Ex-Halliburton), die Sicherheitsberaterin Rice (Ex-Chevron), Evans (Ex-Tom Brown Oil) führende Funktionen in der amerikanischen Petroindustrie wahrgenommen.<sup>50</sup>

Das „Ölinteresse“ in der Irak-Krise spielt für die inneramerikanische Debatte eine geringere Rolle als für die Diskussion mit den Alliierten im Kampf gegen den Terrorismus: Öl stand angeblich – so die offizielle Sprachregelung – bei den bilateralen Verhandlungen mit Russland und Frankreich nicht zur Debatte. Gleichwohl ist zumindest von Russland bekannt, dass es bereits in Washington diplomatische Gespräche mit dem INC aufgenommen hat. Beide Staaten sind besonders betroffen, weil sie aus dem Kreis der Ständigen Mitglieder am stärksten in die irakische Ölförderung involviert sind. Beiden Staaten wurde indes amerikanischerseits deutlich zu verstehen gegeben, dass eine fortgesetzte Kooperation mit dem Regime Saddams nach einem Regimewechsel zu einem Ausschluss vom Markt führen werde. Andererseits erklärte Bush öffentlich, die ökonomischen Interessen Russlands im Irak würden berücksichtigt.<sup>51</sup> Manche Berichte lassen sich zudem so lesen, als habe die russische Regierung darüber hinaus eine Zusicherung erhalten, dass die irakischen Schulden in Höhe von (je nach Quelle) zwischen acht und zwölf Mrd. US-Dollar als Gegenleistung für eine Unterstützung der amerikanischen Position beglichen werden.<sup>52</sup>

Ergiebiger als die Ölthese ist die Annahme eines engen Zusammenspiels einflussreicher Vertreter der Administration mit der Rüstungsindustrie. Der *Star Warrior* Rumsfeld<sup>53</sup> und andere, die sich in den 90er Jahren in die von großen Unternehmen wie etwa Lockheed Martin und Boeing großzügig ausgestatteten Stiftungen und Institute zurückgezogen hatten, steuern heute einen militärischen Beschaffungsprozess, der seinesgleichen in der Geschichte der amerikanischen Rüstungsindustrie sucht. Zu diesem Vorgang bildet die New Strategy die normative Folie.<sup>54</sup>

### Fazit

Die Außenpolitik der Vereinigten Staaten stößt derzeit nicht auf die Schranken effektiver Gegenmachtbildung. Besonders auf dem Gebiet der Sicherheit verfolgt die amerikanische Regierung explizit das Ziel, die unipolare internationale Struktur aufrechtzuerhalten und den Abstand zu den anderen Staaten in waffentechnologischer Hinsicht auszubauen. Daher ist es umso wichtiger, die innenpolitischen Bedingungen dieser Politik zu analysieren.

50 Don Van Natta und Neela Banerjee, High Administration Officials Have Links to Oil Industry, in: „New York Times“, 21.4.2002.

51 So in einem Interview im russischen Fernsehen, vgl. „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 23.11.2002.

52 Dan Morgan und David B. Ottaway, In Iraqi War Scenario, Oil Is Key Issue, in: „Washington Post“, 15.9.2002.

53 Michael T. Klare, Rumsfeld, Star Warrior Returns, in: „The Nation“, 29.1.2001.

54 Siehe hierzu ausführlicher Andrea Szukala und Thomas Jäger, Innenpolitische Bestimmungsfaktoren der sicherheitspolitischen Neuorientierung in den USA, in: „AIPA. Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Aussenpolitik“, 1/2003.

Für das Verständnis sind zwei parallele Prozesse zentral: Erstens hat ein Teil der US-Administration die Chance ergriffen, ein lange diskutiertes außenpolitisches Programm der Militarisierung der Außenpolitik auf den Weg zu bringen. Und zweitens ist der Präsident, um bestimmte Anforderungen der öffentlichen Meinung zu erfüllen, diesem Vorhaben teilweise gefolgt. Die Bedrohungswahrnehmungen in der Bevölkerung erwiesen sich einerseits als in hohem Maße steuerbar. Dies bedeutet aber nicht, dass andererseits nicht ebenso die Öffentlichkeit die Handlungsspielräume der Administration begrenzen kann. Dies zeigt sich etwa darin, dass die Ambivalenzen der öffentlichen Meinung sich in der Administration widerspiegeln.

Der Kampf gegen den Terrorismus ist der Rahmen, in dem sich Unterstützung für die neue außenpolitische Strategie gewinnen lässt. Eine echte Multilateralisierung dieses Kampfes steht und fällt entweder mit einem amerikanischen Bedrohungsschwund oder mit einer veränderten Einschätzung der Bedrohungslage durch die europäischen Öffentlichkeiten.

**www.blaetter.de**

Die Insel im Internet.

