APuZ
Aus Politik und Zeitgeschichte
14/2006 · 3. April 2006

Außenpolitik der USA

Siegfried Buschschlüter
„I'm a war president"

Crister S. Garrett
Ein Brückenschlag zwischen „altem" und „neuem" Europa

Kay Möller
Die Chinapolitik der USA

Ferhad Ibrahim
Das Irak-Modell und die Politik der USA gegenüber Syrien

Gert Krell
Die USA, Israel und der Nahost-Konflikt

Paul Kevenhörster
Das Millennium-Projekt

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Editorial

Der 11. September 2001 hat die amerikanische Außenpolitik nachhaltig verändert. Folgt man der Rhetorik des Präsidenten George W. Bush, dann befindet sich sein Land seit den Terroranschlägen in einem „war on terror“. Dieser schließt nicht nur präventive Militäraktionen ein, sondern auch Wirtschaftssanktionen und eine strategische Entwicklungspolitik, die sich die weltweite Etablierung von Demokratien zum Ziel gesetzt hat. Dabei steht die Glaubwürdigkeit der USA auf dem Spiel: Wer Indien bei der Nutzung der Atomenergie tatkräftig unterstützt, muss begründen, warum er das iranische Atomprogramm bekämpft. Wer Saddam Hussein militärisch entmachtet, kann einen anderen Diktator wie Kim Jong-Il kaum tolerieren. Wer sich für die Wahrung der Menschenrechte einsetzt, kann sich kein „Guantanamo“ leisten.

Der Irak hat sich in den vergangenen Jahren zu einem Präzedenzfall entwickelt, in dem sich die Schwierigkeiten der US-Außenpolitik nach dem 11. September widerspiegeln. Zwar ist es den Amerikanern und ihren Verbündeten gelungen, die Diktatur zu beseitigen. Die strukturellen Probleme des Landes wurden dadurch jedoch nicht gelöst. Dem Irak droht ein Bürgerkrieg. Seit dem offiziellen Ende der Kampfhandlungen sind mehr amerikanische Soldaten ums Leben gekommen als während der militärischen Invasion. Hinzu kommt, dass sich die offiziellen Argumente für den Krieg als haltlos erwiesen haben: Es gab im Irak keine Massenvernichtungswaffen.

Die Außenpolitik der USA steht vor zahlreichen Problemen: Welche Auswirkungen wird der wirtschaftliche Aufstieg Chinas haben? Werden die USA ihre Politik gemeinsam mit den Europäern in einer transatlantischen Partnerschaft realisieren? Lässt sich der Konflikt im Iran mit diplomatischen Mitteln lösen?

Andreas Kötzing

Siegfried Buschschlüter

„I'm a war president“

Essay

Wenn es eine Äußerung gibt, die das Denken und Handeln von George W. Bush auf den Punkt bringt, dann diese: „I'm a war president“. Sie stammt aus einem Interview mit dem NBC-Moderator Tim Russert in der Sendung „Meet the Press“ vom 8. Februar 2004. Dies war keine spontan formulierte Antwort auf eine Frage des Moderators. „Ich bin ein Kriegspräsident“ klang wie ein Credo, vergleichbar mit John F. Kennedys „Ich bin ein Berliner“.

Siegfried Buschschlüter
geb. 1942; USA-Korrespondent des Deutschlandradios. 7420 Georgetown Ct, McLean, VA 22102–2123, USA.
sbuschschl@cs.com

Wenn er im Oval Office außenpolitische Entscheidungen treffe, dann denke er immer an Krieg, so Bush im NBC-Interview. Das amerikanische Volk müsse wissen, dass es einen Präsidenten habe, der die Welt so sehe, wie sie sei. „Und ich sehe Gefahren, die existieren, und es ist wichtig, dass wir uns damit auseinander setzen.“ Ein Gedankengang von verblüffender Logik. Da George Bush die Welt so sieht, wie sie ist, voller Gefahren, erwartet er auch, dass die Welt ihm folgt, wenn er sich mit diesen Gefahren in seiner Eigenschaft als „Kriegspräsident“ auseinander setzt. Doch nicht nur die Welt folgt ihm schon lange nicht mehr, auch immer mehr Amerikaner verweigern ihm die Gefolgschaft. Mitte letzten Monats fielen seine Zustimmungswerte in Regionen, in denen sich nur Richard Nixon vor seinem schmählichen Rücktritt bewegte.

Das amerikanische Volk sieht die Welt offenbar anders als sein Präsident, und nirgendwo wird das deutlicher als im Hinblick auf die Entwicklung im Irak. Ob anhaltender Aufstand oder drohender Bürgerkrieg – die Bush-Administration setzt auf Sieg. Die Lage sei „sehr, sehr gut, in allen Aspekten“, erklärte Generalstabschef Peter Pace kürzlich im Fernsehen. Donald Rumsfeld, Meister im Ringen auf seiner *New Trier High School*, übertraf sich beim „briefing“ im Pentagon im rhetorischen Freistil, als er die amerikanischen Medien für das Negativimage des Irakkriegs verantwortlich machte und dahinter die Hand Al-Qaidas vermutete. US-Botschafter Zalmay Khalilzad, als Einziger nicht vom Stamm der Treverer, räumte dagegen ein, es seien die USA gewesen, die mit ihrer Invasion die Büchse der Pandora geöffnet hätten.

Wer reinschaut, wird eine Menge Fehler, Fehleinschätzungen und bewusster Irreführungen finden, die auf die ersten Tage und Wochen nach den Anschlägen vom 11. September 2001 zurückgehen. Nicht zu übersehen ist der Versuch von George Bush, den Irakkrieg als Fortsetzung des Krieges gegen den Terror zu verkaufen, dazu noch unter der falschen Prämisse eines „preemptive war“. Einem drohenden Angriff zuvorgekommen wären die USA nur, wenn sich die Massenvernichtungswaffen in der Hand Saddam Husseins nicht als Chimäre entpuppt hätten. Ohne sie und ohne die – trotz anders lautender geheimdienstlicher Erkenntnisse – herbeigeredete Verbindung zwischen Saddam und Osama bin Laden entfiel die Begründung für einen „preemptive war“, der neuen strategischen Doktrin, wie sie in der „Nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten“ vom September 2002 dargelegt wurde. Aus der „preemptive action“ wurde ein mehr als fragwürdiger Präventivkrieg.

Dabei waren die – von vielen vermuteten – Massenvernichtungswaffen gar nicht der wahre Kriegsgrund. Saddam musste entmachtet werden, weil die Neokonservativen eine offene Rechnung aus dem ersten Golfkrieg begleichen wollten. Saddam musste entfernt werden, nicht weil er eine drohende Gefahr für die USA darstellte, sondern weil er aus der Sicht der *Neo-Cons* ein Hindernis für die Neuordnung des Nahen Ostens war. Nur mit einem demokratischen Irak sahen sie Aussichten für die Demokratisierung der ganzen Region.

Dass freie Wahlen auch zu unerwünschten Ergebnissen führen können (siehe Hamas), haben die Neokonservativen wohl nicht erwartet. Nun wird in der politischen Literatur Amerikas heftig darüber diskutiert, ob die Implantierung einer liberalen Demokratie nicht auch die Einführung westlicher Werte

wie Toleranz und Pluralismus erfordert. So viel sollte inzwischen klar sein: Demokratie-Transplantation durch militärische Gewalt steht unter keinem guten Stern.

Seit den Anschlägen von 9/11 hat George Bush immer wieder betont, dieses Ereignis habe sein Denken grundlegend verändert. Dabei stand am Anfang ein bis heute nicht zweifelsfrei nachgewiesener Satz: „America is under attack". Das waren die Worte, die der Stabschef des Weißen Hauses, Andrew Card, seinem Präsidenten ins Ohr geflüstert haben will, als er hörte, dass ein zweites Flugzeug in den zweiten Turm des World Trade Center geflogen war. Bush befand sich zu dem Zeitpunkt in einem Klassenzimmer einer Grundschule in Florida. Als er die Nachricht vom ersten Flugzeug erfuhr, glaubte er noch, es könnte sich um einen Unfall oder einen Pilotenfehler handeln. Mit dem zweiten Flugzeug wurde jedoch klar, dass dies ein Terroranschlag war. Doch wie reagierte sein Stabschef? Er habe seine Gedanken gesammelt und entschieden, dass der Präsident zwei Fakten von ihm erfahren müsse, und dazu einen „redaktionellen Kommentar", so beteuerte Card später. Mit den zwei Fakten meinte er den Satz „A second plane hit the second tower". Mit dem „redaktionellen Kommentar" die Worte „America is under attack". Um das Visionäre dieses Kommentars würdigen zu können, muss man wissen, dass in jenem Augenblick, um 9.05 Uhr, den Begleitern des Präsidenten von zwei weiteren entführten Flugzeugen noch nichts bekannt war. Erst während der Fahrt zum Flughafen erfuhr Bush vom Anschlag auf das Pentagon.

Die einzigen „Ohrenzeugen" für den schicksalsträchtigen Satz vom „Angriff auf Amerika" sind Andrew Card selbst und George Bush. Wann immer der Präsident danach gefragt wurde, hat er beteuert, in dem Moment sei ihm klar gewesen, dass sich Amerika im Krieg befinde. Sein Verhalten danach – er blieb noch fünf bis sieben Minuten regungslos im Klassenzimmer sitzen –, seine ersten öffentlichen Äußerungen – er sprach von einem offensichtlichen Terroranschlag –, das Herumirren von Airforce One im Luftraum der USA sprechen eine andere Sprache.

Erst am Tag danach war von Krieg die Rede. „We are at war" sollte in der Folge zur magischen Formel der Präsidentschaft von George W. Bush werden, zur außenpolitischen Leitlinie wie zur innenpolitischen Richtschnur. Als Kriegspräsident wurde Bush mit außerordentlichen Vollmachten ausgestattet. Er könne sogar Folter anordnen, orakelte einer seiner Rechtsberater. Zur Folter-Anordnung kam es nicht, wohl aber zu Guantánamo und Abu Ghraib.

In seiner zweiten Amtszeit ist Bush nun mit Hilfe seiner neuen Außenministerin dabei, Schadensbegrenzung zu betreiben, Bündnisse zu reaktivieren und Bündnispartner zu konsultieren, anstatt sie vor vollendete Tatsachen zu stellen. Dabei macht es Condoleezza Rice die Arbeit leichter, dass sowohl Donald Rumsfeld als auch Dick Cheney spürbar an Einfluss verloren haben. Noch darf Cheney, Schwarzmaler wie Scharfmacher in einer Person, dann und wann den Mullahs im Iran mit der militärischen Option drohen. Doch bis auf Weiteres setzt die Bush-Administration auf Diplomatie, und die bestimmt Condoleezza Rice in enger Abstimmung mit ihrem Präsidenten.

In diesem Zusammenhang mag der Hinweis des ehemaligen Chef-Analysten der CIA für den Nahen Osten und Südasien, Paul Pillar, nützlich sein. Ob das iranische Regime wirklich Atomwaffen anstrebe, wisse die US-Regierung nicht. Zu oft würden „analytische Urteile" wie Tatsachenbehauptungen behandelt, warnte er kürzlich vor dem *Council on Foreign Relations* in Washington. Im Übrigen glaubt Pillar nicht, dass sich die USA auf dem Weg zum Krieg gegen den Iran befinden. Entgegen aller kriegerischen Rhetorik gebe es keine überzeugende Option für einen Militärschlag.

Amerika und der Welt bliebe viel erspart, wenn der selbsternannte Kriegspräsident vor Ende seiner zweiten Amtszeit nicht noch einmal den weisen Rat John Quincy Adams in den Wind schlagen würde. Amerika lobe jene, die für Freiheit und Unabhängigkeit kämpfen, sagte der sechste Präsident der Vereinigten Staaten am 4. Juli 1821. Aber Amerika ziehe nicht in die Welt hinaus, auf der Suche nach Ungeheuern, die es vernichten wolle.

Crister S. Garrett

Ein Brückenschlag zwischen „altem“ und „neuem“ Europa

Als Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Münchner Sicherheitskonferenz zu Jahresbeginn erklärte, es sei an der Zeit, dem Iran deutlich zu machen, welche Formen internationalen Verhaltens inakzeptabel sind, zog sie eine historische Parallele zu den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts und dem, was in Deutschland und Europa hätte verhindert werden können, wenn die internationale Gemeinschaft in dieser Zeit entschlossener gehandelt hätte. William Cohen, früherer Senator von Maine, Verteidigungsminister unter Bill Clinton und ein gemäßigter Republikaner, bewertete die Bemerkungen Merkels folgendermaßen: „In Tonfall, Inhalt und Substanz haben wir von der deutschen Delegation bei dieser Konferenz eine andere Botschaft empfangen als jene, an die wir uns in den vergangenen Jahren gewöhnt hatten.“[1]

Crister S. Garrett
Ph.D., geb. 1962, DAAD-Professor for American and International Studies, Institute for American Studies, Universität Leipzig, Beethovenstraße 15, 04107 Leipzig.
crister.garrett@uni-leipzig.de

Hinter sich gelassen hat man jedenfalls jene harsche Sprache auf dem Höhepunkt der Spannungen über eine mögliche Irak-Invasion, als in der Bush-Administration vor drei Jahren von einem „alten“ und einem „neuen“ Europa die Rede war und davon gesprochen wurde, „Deutschland zu ignorieren“. Es wird in Zukunft gewiss keine Rückkehr zu den deutsch-amerikanischen Beziehungen geben, wie sie vor dem 11. September existierten, und erst recht nicht wie am Ende des Kalten Krieges. Wahrscheinlich werden wir die deutsch-amerikanischen und die europäisch-amerikanischen Beziehungen vor einem neuen Hintergrund sehen, der sich aus den Entwicklungen in jüngerer Zeit ergibt. Möglicherweise werden wir sogar Zeugen eines symbolischen und substanziellen „Brückenschlags“ zwischen dem „alten“ und dem „neuen“ Europa, der die deutsch-amerikanischen Beziehungen in einen neuen Kontext stellt und den transatlantischen Bindungen neuen Auftrieb verleiht.

Veränderungen im politischen Umfeld

Im vergangenen Jahr gab es ernüchternde und strategische Entwicklungen, die Amerikaner, Deutsche und Europäer zu einer Neueinschätzung ihrer transatlantischen Politik bewogen haben. Der Iran hat zur Vernichtung Israels aufgerufen und scheint entschlossen, ein Nuklearprogramm aufzubauen, das auf den Besitz von Atomwaffen hinausläuft; Russland hat in seiner Auseinandersetzung mit der Ukraine über die Lieferung von Erdgas gezeigt, dass es bereit ist, eine Einschüchterungspolitik gegenüber seinen Nachbarstaaten einzusetzen; London hat die Tötung unschuldiger Bürger durch Terroristen ertragen müssen – dies alles und der „Kampf der Kulturen“, der nach der Veröffentlichung provokanter Karikaturen durch die dänische Zeitung *Jyllands Posten* die muslimische und transatlantische Welt erschüttert, haben zu einer neuen Wertschätzung der transatlantischen Allianz und ihrer Bedeutung für Europa und die Vereinigten Staaten beigetragen.

Auch der im Herbst 2005 erfolgte Kanzlerwechsel in Deutschland hat zu Veränderungen geführt. Beobachter in Washington haben die ersten Signale und Schritte der neuen Regierung in Berlin mit großem Interesse verfolgt. Die Konservativen quittierten den Amtseid, den Bundeskanzlerin Merkel mit der Formel „So wahr mir Gott helfe“ leistete, und die Aussage in ihrer Antrittsrede, Deutschland müsse „mehr Freiheit wagen“, mit Zustimmung. Als sie bei ihrem Besuch in der amerikanischen Hauptstadt im Januar betonte, dass die europäische Integration unter ihrer Regierung nur vor dem Hintergrund der transatlantischen Zusammenarbeit fortgeführt werde, wurde Merkel von Demokraten und Republikanern lebhaft gefeiert. Einige der schärfsten Kritiker Deutschlands in den

Übersetzung aus dem Amerikanischen: Susanne Laux (Königswinter).

[1] Zitiert nach „Frau Merkels Gespür für Stil“, in: Süddeutsche Zeitung vom 6. 2. 2006.

USA sahen sich durch Merkels Besuch zu der Schlussfolgerung veranlasst, in den deutsch-amerikanischen Beziehungen könne nun ein neues Kapitel aufgeschlagen werden.[2]

Auch für die gegenwärtige amerikanische Regierung unter George W. Bush hat sich das politische Umfeld im vergangenen Jahr beträchtlich gewandelt. Zum Auftakt seiner zweiten Amtszeit im Januar 2005 betonte Bush in seiner Antrittsrede, Amerika werde die Fackel der Freiheit auch weiterhin in alle Winkel der Welt tragen. Kühne Pläne für innenpolitische Reformen wurden angekündigt (so zum Beispiel bezüglich des amerikanischen Rentensystems und der sozialen Absicherung). Von diesen grandiosen internationalen und nationalen Ambitionen ist allerdings herzlich wenig geblieben – derzeit kämpft die Bush-Regierung um die Unterstützung der amerikanischen Wähler. Sinkende Werte in den Meinungsumfragen erinnern Bush daran, dass die Amerikaner den Präsidenten ein zweites Mal gewählt haben, weil sie von ihm mehr Sicherheit und Stabilität erwarteten – sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht als auch, was die Verhinderung von Terroranschlägen auf amerikanischem Boden angeht. Was die Wähler nicht wollen, sind weitere innen- und außenpolitische Turbulenzen.

Das im vergangenen Jahr entstandene neue Umfeld in den europäisch-amerikanischen Beziehungen animierte die US-Regierung, nach einem Höchstmaß an Konsens mit ihren europäischen Verbündeten zu suchen. Und dieses neue Umfeld hat auch dazu geführt, dass sich die Europäer untereinander über die Verteidigung von Grundfreiheiten gegen Intoleranz und Einschüchterung abstimmen. Es wird wieder über die Notwendigkeit diskutiert, kulturelle Werte und politische Traditionen auf nationaler Ebene zu stärken. Die Ereignisse des vergangenen Jahres haben die außenpolitische Rhetorik der USA gedämpft und die europäische Haltung zu Themen wie Freiheit und Sicherheit geschärft.

Grenzen des neuen Umfeldes

Natürlich muss festgehalten werden, dass es nicht so schlecht um die transatlantischen Beziehungen bestellt war, wie die täglichen Zeitungsüberschriften vielleicht suggeriert haben. Die Handelsbeziehungen zwischen Europa und Amerika haben noch nie zuvor in der Geschichte derart floriert wie heute,[3] die deutschen Exporte in die Vereinigten Staaten befinden sich auf einem Höchststand. Deutsche Unternehmen sind eifrig dabei, amerikanische Partnergesellschaften aufzukaufen, und doch ist in den USA keine Rede davon, dass sich „deutsche Wanderheuschrecken“ auf amerikanischen Landschaften niederließen. Auch sind die Amerikaner zutiefst dankbar für den umfassenden Beitrag, den die Deutschen im Kampf gegen die Taliban in Afghanistan und gegen den Terror in anderen Teilen der Welt leisten.

Betont werden muss allerdings auch, dass diese Beziehungen noch keine neue „politische Welt“ geschaffen haben. Noch immer muss die Bush-Administration auch jenen Teil ihrer Wählerschaft ansprechen, der eindeutige Aussagen über die Verbreitung der Freiheit in der Welt und einen nachhaltigen Wandel in internationalen Institutionen wie den Vereinten Nationen erwartet. Deshalb macht die Bush-Administration einerseits deutlich, dass sie ein neues Kapitel der Zusammenarbeit mit ihren europäischen Verbündeten anstrebt (dies begann bereits während des Besuchs des Präsidenten in Europa im Februar 2005). Sie scheut andererseits nicht davor zurück, eine neue Initiative für eine auf Veränderung ausgerichtete, eine „transformative“ Außenpolitik bei der Aufstellung ihrer globalen Agenda anzukündigen.[4]

Natürlich ist auch der Bush-Regierung klar, dass Bundeskanzlerin Merkel vor einem eigenen innenpolitischen Hintergrund agiert. Beobachter in den USA haben sehr wohl bemerkt, dass Angela Merkel im zurückliegenden Wahlkampf vom damaligen Kanzler Schröder in der Wählergunst nicht „überflügelt“ werden konnte, indem er (wenn auch indirekt) die „antiamerikanische Karte“ ausspielte.[5] Gelassen nahm Bush dabei zur

[2] Vgl. Victorino Matus, Angela in America: Germany's New Chancellor Gets a Warm White House Welcome, in: The Weekly Standard vom 30. 1. 2006.

[3] Vgl. Dan Hamilton/Joseph Quinlan, Partners in Prosperity, Washington 2004.

[4] Vgl. die Rede von Außenministerin Condoleezza Rice an der Georgetown Universität in Washington D.C., in der sie am 18. Januar 2006 die neue „Transformational Diplomacy Initiative“ ankündigte.

[5] Vgl. Schröder, the Underdog, Plays an Old Card With a New Face: Iran, in: New York Times vom 16. 8. 2005.

Kenntnis, dass die Bundesregierung auch unter Angela Merkel ihre politische Unabhängigkeit von Washington unter Beweis stellte – so etwa Merkels deutliche Anmerkungen zum Gefangenenlager in Guantanamo.

Das Ende des Kalten Krieges und die fortschreitende europäische Integration hat in Deutschland eine neue politische Kultur entstehen lassen, die in nationale und europäische Interessen eingebettet ist und weniger vom früheren Weltbild der Besatzung und der Bipolarität bestimmt wird. Diese Neuausrichtung wurde jüngst von amerikanischer Seite anerkannt, als US-Außenministerin Condoleezza Rice ankündigte, einen beträchtlichen Teil ihres diplomatischen Personals aus Deutschland abzuziehen. Derzeit, so ihre Argumentation, hätten die USA in Deutschland, einem Land mit 80 Millionen Einwohnern, so viele Diplomaten stationiert wie in Indien, einem Land mit mehr als einer Milliarde Menschen.

Mit Sicherheit sehen Amerikaner aller politischen Couleur auch potenzielle Konflikte mit Europa. Wie sollte die beste Strategie bezüglich des Iran und dessen Nuklearprogramm aussehen? Wie entschieden sollte man gegenüber Russland auftreten und dessen Bestrebungen, seinen regionalen Einfluss selbst gegen den Willen der Nachbarstaaten auszudehnen? Wie sieht die richtige Mischung von Engagement und Entschlossenheit aus, um China in die internationale Staatengemeinschaft zu integrieren? Expertengruppen und hohe Beamte aus Berlin, Brüssel und Washington arbeiten konstruktiv und in enger Abstimmung an diesen und anderen Problemen, um transatlantische Strategien zu deren Lösung zu entwickeln. Diese „Technokratie“ findet wiederum im Kontext von „Demokratie“ statt. Auf beiden Seiten des Atlantiks wurde schon oft versucht, die von Natur aus komplexen Entscheidungen zu „vereinfachen“, damit politische Profile und stabile Regierungen errichtet werden können.

Tatsächlich war die amerikanische Reaktion auf die transatlantischen Herausforderungen unserer Zeit komplexer als häufig dargestellt. Die amerikanische Außenpolitik lässt sich nicht, wie in Deutschland und anderen europäischen Ländern häufig geschehen, auf Allgemeinplätze wie „Isolation“, „Indifferenz“ oder „Expansion und Imperialismus“ reduzieren. Viel stärker wurde die amerikanische Europapolitik unter George W. Bush (und unter Bill Clinton) von vier unterschiedlichen, miteinander verwandten Variablen bestimmt: *Wahlen*, *Wählerschaften, politischen Ereignissen* und dem Streben nach einem neuen *Gleichgewicht in den transatlantischen Beziehungen*. Betrachtet man diese Variablen in ihrer Gesamtheit, kann man von unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen und Präsidentschaften sprechen, welche die transatlantische Politik seit dem Ende des Kalten Krieges geprägt haben.

Bill Clinton und George W. Bush

Der frühere US-Präsident Bill Clinton und seine Ehefrau, die jetzige Senatorin Hillary Clinton, genießen in Deutschland fast schon den Status von Berühmtheiten; sie haben ihre Memoiren veröffentlicht, die in Deutschland zu Bestsellern wurden. Diese Entwicklung wird teilweise von der Distanz gefördert, die viele Deutsche zum gegenwärtigen US-Präsidenten und zu dessen Politik empfinden. Heute wird häufig übersehen, dass die transatlantischen Beziehungen auch während Bill Clintons Präsidentschaft unterschiedliche Phasen durchlaufen haben.

Clinton profilierte sich 1992 bei den Präsidentschaftswahlen gegen George Bush sen. durch eine harsche Kritik am Präsidenten sowie an dessen außenpolitischem Kurs, der vor allem in Bezug auf China und den Balkan auf Vermittlung mit den Europäern setzte. Ganz offen rügte Clinton die fehlende europäische Entschlossenheit, das Morden auf dem Balkan zu beenden, und Europas lauwarme Reaktion auf die Menschenrechtsverletzungen in China. Clintons Bemerkungen zielten darauf ab, die progressiven Demokraten zu mobilisieren – jene Wählerklientel, auf die er zum Gewinn der Präsidentschaftswahlen angewiesen war. Progressive Demokraten, wie etwa der frühere Präsident Jimmy Carter, glaubten fest an die Bedeutung moralischer Grundsätze in der Außenpolitik, vor allem, wenn es um Menschenrechte geht. Clinton neigte in außenpolitischen Fragen eher dazu, vorsichtig zu agieren; er gehörte dem anderen Flügel seiner Partei an, den gemäßigten oder *New Democrats.* Nach den Wahlen war die scharfe Rhetorik Clintons zunächst einer der bestimmenden Faktoren der transatlantischen

Politik. Dies ließ bereits viele Europäer von einer neuen „amerikanischen Arroganz“ und einer „Cowboy-Mentalität“ im Weißen Haus sprechen.

Der amtierende Präsident George W. Bush musste sich bei den Wahlen des Jahres 2000 seinerseits profilieren, indem er die eigene, sich ebenfalls auf zwei Flügel aufteilende republikanische Klientel ansprach. Den gemäßigten Republikanern, denen auch sein Vater zugerechnet wurde, versprach Bush, eine moderate Außenpolitik zu verfolgen, die jene Art des *nation building* vermeiden werde, welche das Weiße Haus unter Clinton/Gore in Haiti, Somalia und anderswo betrieben habe. Den so genannten Neokonservativen sagte Bush hingegen die Verfolgung nationaler Interessen auf direkter und robuster Art zu.

Die frühe Phase der Präsidentschaft Bushs blieb der Rhetorik des Wahlkampfs verhaftet. Die erste Auslandsreise des Präsidenten führte diesen nicht in die „große“ Politik nach Moskau, sondern zur Pflege der nachbarschaftlichen Beziehungen nach Mexiko. Gleichzeitig kündigte Bush sein *Nein* zum Klimaprotokoll von Kyoto und zum Internationalen Strafgerichtshof an. Angesichts dieses Appells an die neokonservative Basis schüttelten erneut viele Europäer den Kopf und sprachen von einer „Arroganz der amerikanischen Macht“.

Bestimmte politische Ereignisse beeinflussten beide Präsidentschaften und deren transatlantische Politik. Unter Clinton rückte die deftige Rhetorik über den „Kampf gegen das Böse“ auf dem Balkan langsam in den Hintergrund. Er wollte stattdessen gemeinsam mit den Europäern eine Strategie ausarbeiten, um den Konflikt einzudämmen. Spürbare amerikanische Verluste wollte er vermeiden. Angesichts des enormen Handelsumfangs der USA mit China und seines Versprechens, er werde sich „auf die Wirtschaft konzentrieren wie ein Laser“, nahm Clinton auch seine Kritik an der europäischen Chinapolitik Schritt für Schritt zurück.

Während seiner Präsidentschaft erlebte Clinton allerdings auch keinen „11. September“. Es gab in seiner Amtszeit zwar Terroranschläge (1993 auch auf das World Trade Center), jedoch nicht in einer Größenordnung, die die nationale Sicherheit in ihren Grundfesten erschütterte. Nach dem 11. September erzielte Präsident Bush mit seinen Maßnahmen gegen die Taliban in Afghanistan noch einen weitgehenden Konsens mit der transatlantischen Gemeinschaft. Auch in Deutschland gab es zunächst große Unterstützung. Das Ausmaß der Terroranschläge trug jedoch dazu bei, dass Bush den Neokonservativen in seiner republikanischen Koalition mehr und mehr nachgab. In ihrem Interesse lag auch die Invasion des Iraks, um künftigen Terroranschlägen zuvorzukommen.[6] Eine vorsichtige, konservative Außenpolitik wandelte sich so zu einer kühnen und „transformativen“ Außenpolitik.[7]

Beide Präsidenten, Bill Clinton und George W. Bush, suchten am Ende nach einem neuen Gleichgewicht in ihrer transatlantischen Politik. Ihren vielleicht deutlichsten Ausdruck fand diese Zusammenarbeit 1999 in der Amtszeit Clintons in der Verständigung mit Frankreich und Deutschland, die Bombardierung serbischer Ziele im Kosovo durch die NATO auch ohne ein entsprechendes Mandat des UN-Sicherheitsrates zu genehmigen. Dies erforderte eine Neuinterpretation des NATO-Vertrages, der Beziehungen der NATO zu den Vereinten Nationen (UN) und dessen, was bei der „Territorialverteidigung“ erlaubt war. Es war eine Neuinterpretation des Völkerrechts, die ein präventives Vorgehen zur Vermeidung weiteren Blutvergießens auf dem Balkan einschloss. In dem Maße, in dem die Kosten seiner robusten Rhetorik und seiner außenpolitischen Verpflichtungen deutlich werden, sucht auch Präsident Bush – vor allem im Nahen Osten – nach einem neuen Gleichgewicht mit seinen europäischen Verbündeten.

Natürlich gibt es hinsichtlich der europäisch-amerikanischen Beziehungen klare Unterschiede zwischen Clinton und Bush. Clinton trug 1995 dazu bei, eine *Neue Transatlantische Agenda* ins Leben zu rufen, die dazu beitragen sollte, jene Verstimmung in den europäisch-amerikanischen Beziehungen zu beheben, die bis dahin in seiner Präsidentschaft

[6] Vgl. Bob Woodward, Plan of Attack, New York 2004.

[7] Oder je nach Standpunkt des Betrachters zu einer revolutionären; vgl. Ivo Daalder/James Lindsay, America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy, Washington 2003.

augenfällig war. George W. Bush ist einerseits ganz sicher gewillt, ein neues *grand design* vorzulegen (die *Greater Middle East Initiative*), andererseits wird er etwas Ähnliches wohl kaum im transatlantischen Kontext unternehmen. Das ist allein schon angesichts des von ihm kultivierten Images des „texanischen Stolzes" und vor dem Hintergrund der angespannten Beziehungen in den vergangenen beiden Jahren unwahrscheinlich. Clinton und Bush nahmen in der transatlantischen Politik aber auch ähnliche Positionen ein – insbesondere als beide Präsidenten versuchten, eine Regierungsmehrheit aus jenen Wählerschaften zu bilden, welche die Kultur der amerikanischen Außenpolitik bestimmen. Dies sind im Wesentlichen vier außenpolitische Gruppierungen: progressive und gemäßigte Demokraten, neokonservative und gemäßigte Republikaner.

Wie Steven Kull, ein langjähriger Beobachter der öffentlichen Meinung in Amerika, festgestellt hat, gibt es in den USA eine breite Unterstützung für die internationale Staatengemeinschaft und das Völkerrecht. Viele Amerikaner sehen es aber auch als gerechtfertigt an, sich unter bestimmten Umständen über internationale Gesetze hinwegzusetzen.[8] Deshalb sprechen sowohl die progressiven Demokraten als auch die neokonservativen Republikaner von einer „bedingten Souveränität" bzw. dem Recht der internationalen Gemeinschaft, die Souveränität eines Staates bei Vorliegen eines zwingenden Grundes einzuschränken (wie etwa bei Menschenrechtsverletzungen oder der Ausbreitung des Terrorismus).

Die gemäßigten Republikaner und Demokraten sind zurückhaltender, wenn es um eine „revisionistische" Außenpolitik geht. Sie scheuen mit Sicherheit nicht vor dem Einsatz von Gewalt zurück. Doch als wichtigstes Instrument zur Förderung der internationalen Stabilität und des Vertrauens in die amerikanische Politik gilt die Suche nach einem diplomatischen Konsens. Diese gemäßigten Kräfte sind es, die den Großteil der engagierten Transatlantiker in den USA stellen. Sie haben aber auch erkennbar besorgt auf die jüngeren Entwicklungen in der deutschen und europäischen Transatlantikpolitik reagiert.

[8] Vgl. Steven Kull, Vox Americani, in: Foreign Policy, September/Oktober (2001).

Gemäßigte Transatlantiker

Die gemäßigten Transatlantiker spiegeln die breite Mitte der politischen Kultur Amerikas wider, der politischen Karrieren und der politischen Analyse. Bezogen auf politische Karrieren steht dafür etwa Hillary Clinton, die bei der Münchner Sicherheitskonferenz (2005) über die zentrale Bedeutung der deutsch-amerikanischen und der europäisch-amerikanischen Beziehungen insgesamt für die amerikanischen Interessen und die weltweite Stabilität sprach. Dafür steht auch John McCain, Senator von Arizona, der bei der diesjährigen Münchner Sicherheitskonferenz einen neuen Tonfall und eine neue Qualität in den deutsch-amerikanischen Beziehungen begrüßte. Zu dieser breiten Mitte gehören auch weithin respektierte Wissenschaftler wie Adam Posen vom Institute for International Economics, der die Bedeutung Deutschlands für die amerikanischen Interessen auf fast schon klinische Art und Weise analysiert;[9] oder Stephen Szabo, ein in seinen Einschätzungen sehr besonnener Beobachter der deutsch-amerikanischen Kontakte, für den die Zukunft der bilateralen Beziehungen nicht von Pessimismus oder Optimismus bestimmt wird, sondern „viel eher eine Frage von Realismus darstellt".[10]

Derartige Analysen unterstreichen die Bedeutung Deutschlands und Europas für die amerikanischen Interessen, aber auch den auf Ausgleich ausgerichteten Ansatz, den die Vereinigten Staaten in transatlantischen Fragen verfolgen müssen und der seit mindestens drei Jahrzehnten zur Tradition der gemäßigten Transatlantiker gehört. Dabei sind auch die gemäßigten Transatlantiker nicht davor zurückgescheut, die europäische Politik sehr kritisch zu beurteilen; natürlich haben auch die Europäer im Gegenzug den Amerikanern vorgeworfen, unsensibel oder arrogant zu sein. Diese Wortwechsel haben in europäisch-amerikanischen Angelegenheiten eine lange Tradition.

[9] Vgl. Adam Posen, Amerika kann deutsche Führungskraft gebrauchen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 1. 2006.

[10] So Szabo in einer im Internet geführten Debatte des American Institute for Contemporary German Studies (AICGS). Vgl. www.aicgs.org. Szabos Analyse findet sich in ausführlicherer Form in: Parting Ways: The Crisis in German-American Relations, Washington 2004.

Die unterschiedlichen Facetten transatlantischer Spannungen werden vielleicht von niemandem besser verkörpert als von Verteidigungsminister Donald Rumsfeld. Ihm „verdanken“ wir nicht nur die Unterscheidung zwischen einem „alten“ und einem „neuen“ Europa, sondern auch den Gedanken, dass den transatlantischen Interessen der USA mit diesem „neuen“ Europa möglicherweise künftig besser gedient sei. Zu einem frühen Zeitpunkt seiner Karriere diente Rumsfeld in der von gemäßigten Republikanern gestellten Regierung unter Richard Nixon als US-Botschafter bei der NATO (1973–74), wo er seine Laufbahn als überzeugter Transatlantiker begann. Während der größten Spannungen bei der Bildung einer Koalition zur Invasion des Iraks stichelte Rumsfeld 30 Jahre später, dass nur ein „neues“ Europa gewillt sei, die Vereinigten Staaten zu unterstützen. Bestimmte Verbündete wollte Rumsfeld damit provozieren, und das ist ihm mit Sicherheit auch gelungen. Aber wie Rumsfeld bei den beiden vergangenen Sicherheitskonferenzen in München betont hat: Dieses Kapitel der transatlantischen Beziehungen ist weitgehend abgeschlossen.

Merkels Monnetismus

Andere gemäßigte Transatlantiker waren weniger „diplomatisch“ als der „neue“ Donald Rumsfeld, wenn es in jüngerer Zeit darum ging, die US-Politik Deutschlands und Europas zu beurteilen. Dies trifft vor allem auf jene Winkelzüge zu, die Deutschland und Frankreich in ihren strategischen Beziehungen zu China und Russland vollzogen haben. Dass Frankreich eine besondere Beziehung zu China und Russland sucht, um eine multipolare Welt zu fördern, ist nichts Neues. Charles de Gaulle hat dies bereits in den sechziger Jahren getan. Neu war hingegen, dass Deutschland bereit war, sich daran zu beteiligen und de facto einen „deutschen Gaullismus“ zu praktizieren.

Dies war für die gemäßigten Transatlantiker in den Vereinigten Staaten alarmierend. Über China hat Adam Posen geschrieben: „Wenn die politischen Spannungen zwischen der einen Seite des Pazifiks und der anderen steigen, haben die Regierenden in Europa oftmals nichts Besseres zu tun, als eifrig nach Peking zu reisen und Airbus-Verträge abzuschließen. Dies zeigt nicht nur ein Auseinanderklaffen der Wahrnehmung der Bedrohung, sondern es zeigt auch schieren Opportunismus.“[11] Die gemäßigten Transatlantiker in den USA, Demokraten wie Republikaner, stimmen vor allem mit Posens Einschätzung überein, wenn es um die mögliche Aufhebung des EU-Waffenembargos gegen China geht – ein Politikwechsel, der von der französischen und der rot-grünen Bundesregierung offen betrieben wurde.

Aus Sicht der gemäßigten Transatlantiker erreichten die besonderen Beziehungen zwischen Paris, Berlin und Moskau ihren vielleicht heikelsten Punkt mit der Ankündigung, dass der frühere Bundeskanzler Gerhard Schröder dem Aufsichtsrat des russischen Energiekonzerns *Gazprom* beitreten werde. Die politisch unabhängige Tageszeitung Washington Post titelte „Gerhard Schröders Ausverkauf“ und meinte, die Entscheidung des Ex-Kanzlers, „seinen Job bei der deutschen Regierung gegen einen Job bei der russischen Regierung einzutauschen, sollte bei den deutschen Wählern Fragen aufwerfen über die Beziehungen ihres Landes zu Russland“.[12]

Eine gaullistische Politik ist jedoch nicht nur ein Instrument, mit dem Frankreich oder irgendein anderer Staat seinen weltweiten Einfluss mittels strategischer Beziehungen beispielsweise zu Moskau oder Peking auf Kosten der USA zu stärken versucht. Sie ist auch ein nationales Instrument, um durch amerikakritische Argumente innenpolitische Machtkoalitionen zu schmieden. Der wiederholte Einsatz solcher Argumente bei den letzten beiden Bundestagswahlen verlieh der deutschen Politik und den deutsch-amerikanischen Beziehungen eine neue Qualität. Stephen Szabo hat es so zusammengefasst: „Die Gefahr bleibt bestehen, dass in Deutschland ein tiefer Antiamerikanismus Wurzeln schlägt, der über politische Unterschiede hinausgeht und bis zu einer Entfremdung reicht, die noch stärkere Besorgnis erregt.“[13]

Es ist ein großer Unterschied, ob man die „antiamerikanische Karte“ ausspielt oder ein-

[11] Vgl. A. Posen (Anm. 9).
[12] Washington Post vom 13. 12. 2005.
[13] Vgl. die Internet-Debatte des AICGS (Anm. 10).

fach seine Bedenken ausdrückt und die amerikanische Politik kritisch beurteilt. Deshalb haben die gemäßigten Transatlantiker in den USA auch besonnen auf die Bemerkungen zu Guantanamo reagiert, die Angela Merkel direkt vor ihrem USA-Besuch geäußert hat – Bemerkungen übrigens, die viele dieser Gemäßigten, egal ob Hillary Clinton oder John McCain, unterstützen. Von der breiten politischen Klasse und den gemäßigten Kräften in Washington ist Angela Merkel so herzlich aufgenommen worden, weil sie unmissverständlich eine Abkehr von der aufkommenden gaullistischen politischen Kultur in Deutschland signalisiert hat. Stattdessen vertritt sie eine Vision der europäischen und transatlantischen Angelegenheiten, die von Jean Monnet entworfen wurde.

Bereits während des Zweiten Weltkriegs zeigten sich die ersten Spannungen zwischen der europäischen Vision de Gaulles und Monnets. Jean Monnet war im Weißen Haus ein willkommener Gast und verhandelte mit der Roosevelt-Administration über die Zukunft Europas. Dass Monnet französische *und* europäische Interessen vertrat, war für die Amerikaner kein Problem. Er sprach sich mit seinen amerikanischen Verbündeten dabei aber auf eine Art und Weise ab, die Vertrauen schuf. In genau diese Tradition stellte sich Angela Merkel, als sie davon sprach, die europäische Integration auf dem Fundament der transatlantischen Zusammenarbeit aufbauen zu wollen. Wie zurückhaltend die Amerikaner auch immer auf die europäische Integration und Europas wachsende Rolle in der Welt reagiert haben – entscheidend war, ob es dabei um eine gaullistische Agenda oder die Vision von Jean Monnet ging. Im Allgemeinen haben die Amerikaner die europäische Integration nachhaltig unterstützt (angefangen beim Marshall-Plan), weil sie von Monnets Argument überzeugt waren, dass die *regionale* Stabilität Europas von zentraler Bedeutung für die *internationale* Stabilität sei. Weniger zuversichtlich stimmte die Amerikaner eine europäische Integration im Sinne de Gaulles, welche die amerikanische Machtposition herauszufordern schien.

Merkels „Strategie à la Monnet“ lieferte auch den Hintergrund für einen Brückenschlag zwischen „altem“ und „neuem“ Europa. Donald Rumsfelds Unterscheidung bezog sich auf die Bereitschaft einiger europäischer Staaten, die Irak-Politik von Präsident Bush zu unterstützen. Der Ausgangspunkt hierfür war der so genannte „Brief der Sieben“ vom Januar 2003, in dem sich führende Politiker aus sieben EU-Staaten für eine militärische Intervention im Irak aussprachen. Unterzeichnet wurde der Brief zum Beispiel von Vaclav Havel, dem damaligen Präsidenten der Tschechischen Republik. Auch als im Irak keine Massenvernichtungswaffen gefunden werden konnten, erklärte Havel, dass der Sturz des Tyrannen Hussein richtig gewesen sei. Andere Politiker aus Osteuropa, die sich in der kommunistischen Ära im Freiheitskampf engagiert hatten, argumentierten ähnlich, etwa Adam Michnik aus Polen.[14] Wenn Bundeskanzlerin Merkel davon spricht, „mehr Freiheit wagen zu wollen“, dann zollt sie diesem Teil der europäischen Geschichte und seiner Bedeutung für die europäische Integration ihre Anerkennung.

Schon zu Beginn ihrer Amtszeit hat Bundeskanzlerin Merkel signalisiert, dass sie mit ihrer Politik keinen gaullistischen „Dreiklang“ zwischen Berlin, Moskau und Paris auf Kosten mittel- und osteuropäischer Interessen anstrebt. Sie hat stattdessen signalisiert, dass sie die unterschiedlichen Teile Europas miteinander verbinden möchte – in enger transatlantischer Zusammenarbeit. Mit dieser Politik kann Deutschland eine konstruktivere Rolle dabei spielen, den transatlantischen Raum neu – und zwar von Washington bis Warschau – zu fassen, wodurch die europäische Integration weiter gefördert werden könnte. Vollzieht sie sich nach Monnet'schem Muster, ist diese ein wichtiges Ziel amerikanischer Politik, egal, ob die US-Regierung von Demokraten oder Republikanern gestellt wird. Merkel ist durchaus in der Lage, sowohl die eigenen nationalen Interessen zu verteidigen als auch eine neue Strategie zu verfolgen, bei der sie die europäische Integration fördert und die Spaltungen innerhalb des Kontinents bzw. zwischen Europa und den USA verkleinert.

[14] Vgl. das Interview mit Adam Michnik in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 6. 2. 2004.

Kay Möller

Die Chinapolitik der USA

China akzeptiert mittlerweile, dass die USA die einzige Supermacht der Welt sind, und es kann damit umgehen, aber die USA sind sich noch unschlüssig, wie sich Chinas Rolle entwickeln wird, so Lu Yiyi vom Royal Institute of International Affairs in London. Kurz vor einem Chinabesuch appellierte US-Präsident Bush im November 2005 im japanischen Kyoto an die Volksrepublik, sich politisch zu öffnen und sich dabei an Taiwan ein Beispiel zu nehmen.[1] Zuvor hatte der amerikanische Verteidigungsminister Rumsfeld Pekings Aufrüstung als Bedrohung nicht nur für Taiwan, sondern für das pazifische Asien und „viele Weltregionen" bezeichnet,[2] während republikanische und demokratische Kongressabgeordnete angesichts eines dramatisch anwachsenden Defizits im Handel mit China nach Sanktionen riefen. Mit den Handels- und Demokratieproblemen, der Taiwanfrage und der chinesischen Sicherheitspolitik sind vier Themen angerissen, welche die Beziehungen zwischen den USA und ihrem „Partner für Diplomatie" seit dem Beginn der wirtschaftlichen Öffnung der Volksrepublik und seit Ende des Kalten Krieges zunehmend negativ geprägt haben.[3]

Kay Möller
Dr. phil., geb. 1955; wiss. Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ludwigkirchplatz 3 – 4, 10719 Berlin.
kay.moeller@swp-berlin.org

Auf amerikanischer Seite hatte das Verhältnis seit dem Amtsantritt von George W. Bush vier Phasen durchlaufen: halbherzige Konfrontation, halbherzige Kooperation, Vernachlässigung und drohender Orientierungsverlust. Für den letzteren sind einander widersprechende Chinabilder in den USA verantwortlich, für die wiederum Widersprüche des „Aufstiegs" der Volksrepublik reichlich Munition liefern. Zu Beginn seiner Amtszeit hatte Bush das Verhältnis als „strategischen Wettbewerb" charakterisiert und sich damit von der „strategischen Partnerschaft" distanziert, die sein Vorgänger, US-Präsident Bill Clinton, 1997 gemeinsam mit dem damaligen chinesischen Staats- und Parteichef Jiang Zemin ausgerufen hatte.[4] Tatsächlich hätte Peking dieses Etikett eher von Bush verdient als von Clinton, denn erst nach dem 11. September 2001 initiierten beide Seiten im Kampf gegen den Terror und in den diplomatischen Bemühungen um eine Lösung des nordkoreanischen Atomproblems eine weitreichende Kooperation. Ebenfalls 2001 verpflichtete sich China mit dem Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) auf eine verifizierbare Fortsetzung ihrer Politik der wirtschaftlichen Öffnung und erfüllte damit ein amerikanisches Anliegen. Angesichts dieser Entwicklungen sprach Bushs damaliger Außenminister Colin Powell 2003 vom „besten Stand der Beziehungen seit 1972".[5] Daneben hat sich Bush anders als Clinton nie ausdrücklich zu einer „Einbindung" (*engagement*) Chinas bekannt, den Druck auf Peking in strittigen Fragen erhöht und es konsequent abgelehnt, etwa die Militärbeziehungen der USA zu Taiwan bilateral zur Debatte zu stellen. Wenn beide Seiten ihre Beziehungen mittlerweile mit den Adjektiven „offen, konstruktiv und kooperativ" beschreiben, ist das auch Ausdruck ihrer anhaltenden Ungewissheit über die Motive des anderen.[6]

Aus chinesischer Sicht stand die Taiwanfrage spätestens im Zentrum dieser Beziehungen, seit US-Präsident Richard Nixon anlässlich seines Besuchs in Shanghai am 27. Februar 1972 offiziell zur Kenntnis genommen hatte, „dass alle Chinesen auf beiden Seiten der Taiwan-Straße davon ausgehen, dass es nur ein China gibt und dass Taiwan ein Teil Chinas ist".[7] Sieben Jahre später hatte die

[1] Vgl. Patrick Goodenough, Citing Taiwan as a Model, Bush Prods China on Democracy, in: CNS News vom 16. 11. 2005.
[2] Rumsfeld Questions China's Military Buildup, Washington (Usinfo), 4. 6. 2005. Dabei bezog sich Rumsfeld vornehmlich auf die Modernisierung der chinesischen Raketenwaffe.
[3] Bush Calls US, China, „Partners in Diplomacy", Washington (State Department), 9. 12. 2003.
[4] Vgl. Jianwei Wang, China Reconsidered: America's Changing Perceptions, in: E-Notes (Washington: Foreign Policy Research Institute), 16. 7. 2003.
[5] US-China Ties in Best Shape since 1972, Powell Says, in: Kyodo vom 9. 9. 2003.
[6] Bush Visit to China Reaffirms Constructive Ties: US Official, in: People's Daily Online vom 28. 2. 2002.
[7] Shanghai-Kommuniqué, Washington (State Department), 27. 2. 1972.

Carter-Administration Peking als „einzig legitime Regierung Chinas“ anerkannt und alle amtlichen Beziehungen zu Taiwan abgebrochen.[8] Gleichzeitig legte man mit dem Taiwan Relations Act innerамerikanische Rechtsgrundlagen für die anhaltende Belieferung Chinas mit „Defensivwaffen“ und militärische Hilfen im Krisenfall, was seit 2001 auch die Möglichkeit atomarer Präventivschläge einschließt.[9] Wie alle seine Vorgänger seit Dwight D. Eisenhower musste auch Bush Jr. erkennen, dass sich die USA wegen Taiwan ständig am Rande eines bewaffneten Konflikts mit der Volksrepublik bewegten. Anders als Eisenhower hatte Bush allerdings mit einem China zu tun, das nach Auffassung vieler Beobachter selbst auf dem Weg zur „Weltmacht“ war, und dies zu einer Zeit, als Washingtons militärische Kräfte weitgehend im Irak gebunden waren. Vor diesem Hintergrund und angesichts einer erfolgreichen internationalen Imagekampagne Pekings ist Vernachlässigung für die USA heute keine Option mehr. Weil man aber noch nicht weiß, was die Option ist, gelingt es innerамerikanischen Interessengruppen immer wieder, den auch unter Bush aufrechterhaltenen Grundkonsens über die Notwendigkeit eines positiven Verhältnisses ins Wanken zu bringen.

Handel mit China

Der amerikanische Chinahandel ist von 5 Mrd. (1980) auf 231 Mrd. US-Dollar (2004) angewachsen. Die Volksrepublik ist heute der drittwichtigste Handelspartner der USA, und der Austausch mit China wächst schneller als mit jedem vergleichbaren Land. Gleichzeitig ist das amerikanische Handelsbilanzdefizit nach eigenen Angaben von 6 Mrd. (1985) auf 161,9 Mrd. US-Dollar (2004) angewachsen und beläuft sich damit auf etwa ein Viertel des weltweiten Defizits der USA. Hatte Washington dieses Ungleichgewicht lange in Kauf genommen, weil man in Peking von den Exporterlösen amerikanische Staatsanleihen kaufte und so das Haushaltsdefizit der Administration finanzieren half, so klagen mittlerweile nicht nur amerikanische Unternehmer in den USA, sondern auch amerikanische Investoren in China über die Wirtschaftspolitik der Volksrepublik,[10] während Sicherheitspolitiker die Motive der chinesischen Devisenpolitik hinterfragen bzw. darauf verweisen, dass China seine spektakulär wachsenden Einnahmen u. a. in die Modernisierung der Volksbefreiungsarmee (VBA) investiert.[11] Dabei verwischt sich die früher gelegentlich zu beobachtende Rollenverteilung zwischen dem „Bad Cop“-Kongress und der „Good Cop“-Administration.

Die Handelsprobleme der vergangenen Jahre beziehen sich auf Umfang und Zunahme des Defizits, Pekings Währungspolitik, die von vielen Kongressmitgliedern für den unausgewogenen Handel und den Verlust amerikanischer Arbeitsplätze verantwortlich gemacht wird, eine unzulängliche Implementierung des WTO-Abkommens durch die Volksrepublik und diffuse Ängste vor Chinas „Aufstieg“ zur Weltwirtschaftsmacht. Versuche, diese Probleme bilateral zu lösen, haben bisher nur zu sektoralen und provisorischen Ergebnissen geführt.

Während viele amerikanische Politiker und Wirtschaftsvertreter die chinesische Währung auch nach Einführung eines „managed float“ im Juli 2005 für bis zu 40 Prozent unterbewertet halten, hat die Bush-Administration bisher darauf verzichtet, von einer „Manipulation“ zu sprechen, und sich stattdessen in ihren bilateralen Kontakten für eine weitere Flexibilisierung eingesetzt. Demgegenüber beharrt China auf einem graduellen Prozess, legte aber auch anlässlich des Bush-Besuchs keinen Zeitplan vor.[12]

Im Dezember 2004 veröffentlichte der Handelsbeauftragte der Administration einen dritten Bericht über Chinas Implementierung der WTO-Verpflichtungen. Darin wurden der Volksrepublik zwar „eindrucksvolle Bemühungen“ bescheinigt, gleichzeitig betonte man aber, dass diese „in keiner Weise ausreichend und nicht immer zufriedenstellend“

[8] Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations between the United States of America and the People’s Republic of China, 1. 1. 1979.
[9] Special Briefing on Nuclear Posture Review, Washington (Department of Defence), 9. 1. 2002.
[10] Vgl. Christopher Swann, The Clock Ticks in Washington as Friends Drift away, in: Financial Times vom 14. 4. 2005, S. 13.
[11] Vgl. William Mathews, Congress Worries that West Arms China, in: Defense News vom 18. 4. 2005, S. 1/6.
[12] Vgl. Caroline Daniel, Bush Sings from Different Song Sheet to China, in: Financial Times vom 21. 11. 2005, S. 3.

ausgefallen waren. Dabei wurden unsichtbare Handelshemmnisse auf Gebieten wie Landwirtschaft, Dienstleistungen und Direktvertrieb angeführt. Im Oktober 2005 machte Washington bei der WTO ein Verfahren wegen Produktpiraterie gegen Peking anhängig. Nimmt man sensationalistische Berichte über Chinas Energie-, Technologie- und Devisenpolitik sowie diplomatische Bodengewinne der Volksrepublik in „Amerikas (lateinamerikanischem) Hinterhof" hinzu, so ergibt sich eine Gemengelage aus ökonomischen und sicherheitspolitischen Erwägungen, bei der die Verfechter einer „Einbindung" Pekings in die Defensive geraten.[13] Dabei deutet sich insofern ein Teufelskreis an, als die USA sowohl durch eine Auslagerung eigener Produktionssegmente nach China als auch durch ihre Beschränkung von Hochtechnologieexporten selbst zu der handelspolitischen Schieflage beitragen.

Menschenrechte und Demokratie

Bushs Kyoto-Appell für eine politische Öffnung Chinas war eine rhetorische Konzession an eine heimische „Menschenrechtsallianz" aus Nichtregierungsorganisationen und der religiösen Rechten, welche die unentschlossene Chinapolitik der Administration und die ideologischen Präferenzen des Präsidenten genutzt hat, um ihren Einfluss auszubauen. Peking hatte einer Demokratisierung in Erwartung steigenden Drucks kurz vor Bushs Besuch eine amtliche Absage erteilt, und Staats- und Parteichef Hu Jintao ließ sich diesbezüglich mit seinem Gast auf keine längere Debatte ein.[14] Bush selbst hatte kurz vor seiner Reise den Dalai Lama empfangen und besuchte in Peking den Gottesdienst einer anerkannten protestantischen Gemeinde.

Washington hatte das Menschenrechtsthema nach dem 11. September 2001 heruntergespielt und China für seine Mitwirkung an der internationalen Antiterror-Koalition mit der Kategorisierung einer islamistisch-separatistischen Gruppe in der Unruheprovinz Sinkiang als „terroristisch" belohnt. Allerdings verzeichnete das State Department seither Versuche der chinesischen Regierung, Antiterrorismus als Vorwand für eine verschärfte Unterdrückung ethnischer Minderheiten zu nutzen und bescheinigte Peking insgesamt eine mangelnde Beachtung der Menschenrechte. 2002 bzw. 2004 setzte China seinen bilateralen Menschenrechtsdialog mit den USA aus, weil diese in der Menschenrechtskommission der VN kritische Resolutionsentwürfe eingebracht hatten. 2003 und 2005 verzichtete Washington unter Hinweis auf „einige Verbesserungen" bzw. „bedeutsame Schritte" auf die Einbringung eines Entwurfs.[15] 2005 erfüllte China die langjährige amerikanische Forderung nach Einladung des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen für Folter, reagierte aber nicht nur nicht auf eine von der Administration überreichte Liste politischer Gefangener, sondern ließ noch kurz vor Bushs Besuch weitere Dissidenten festnehmen. Gleichzeitig präsentierten Menschenrechtsorganisationen in den USA neue Belege für Zwangsabtreibungen in China.[16] Hu Jintao erklärte sich während des Bush-Besuchs zu einem neuen Dialog über Menschenrechte und Demokratie bereit.

In Washington geht unterdessen das Gespenst vom „Aufstieg" eines nichtdemokratischen China um. Diese Sorge schlug sich vor dem Kyoto-Appell des Präsidenten zweimal (im März 2005 durch Condoleezza Rice und im Oktober 2005 durch Donald Rumsfeld) in direkten Aufforderungen an die chinesische Führung nieder, eine politische Öffnung einzuleiten. Indem Bush seinen Appell außerhalb der Volksrepublik lancierte, signalisierte er eine gewisse Flexibilität, die allerdings an Fortschritte auf seiner sonstigen Agenda geknüpft war.

Sicherheitspolitische Beziehungen

Chinas Mitwirkung an Bushs internationaler Koalition gegen den Terrorismus hat zwar zu einer polizeilichen und nachrichtendienstlichen, nicht aber zu einer militärischen Zusammenarbeit mit den USA geführt. Die

[13] Bush Adopts New Strategy on China, in: Oxford Analytica vom 18. 11. 2005.
[14] Vgl. David E. Sanger, China Yields Little to Bush in Beijing, in: International Herald Tribune vom 21. 11. 2005, S. 1/4.
[15] China: Uighur Prisoner Released, Critical Resolution Abandoned, in: Human Rights News vom 18. 3. 2005; Rice Discusses North Korea, Arms Sales, and Democracy, in: Taipei Times vom 22. 3. 2004, S. 1.
[16] Vgl. China Labels Stanford Researcher „International Spy" for Exposing Forced Abortion Policy, in: Lifesite vom 26. 8. 2005.

USA haben China seit dem 11. September 2001 mit einem faktischen Ring aus Allianzen und militärischen Partnerschaften umgeben, und wenn sich Peking seither von Zentralasien bis Lateinamerika um eine Stärkung seiner diplomatischen Präsenz bemüht hat, dann auch, um aus dieser Umzingelung auszubrechen. Gleichzeitig wurde Chinas anfängliche Hoffnung enttäuscht, Washington könne sein implizites Containment der Volksrepublik mittels geplanter Raketenabwehrsysteme oder intensivierter Militärbeziehungen zu Taiwan oder Japan im Interesse des gemeinsamen antiterroristischen Kampfs zurückfahren. Anders als Clinton ließ sich Bush in dieser Hinsicht auf keine Diskussion mit Peking ein. Ähnlich wie Clinton musste Bush aber erkennen, dass die Koreanische Halbinsel und die Taiwan-Straße nur mit chinesischer Hilfe zu stabilisieren waren.

China drohte den USA für den Fall einer Dislozierung amerikanischer Raketenabwehrsysteme mit einem weiteren Ausbau der eigenen Raketenwaffe und im Falle einer Einbeziehung oder Abdeckung Taiwans anscheinend sogar mit anhaltender eigener Raketenproliferation.[17] Washington verhängte zwischen 2001 und 2004 dreizehnmal Sanktionen gegen chinesische Firmen und Organisationen, die ballistische Raketen, Lenkraketen oder Chemiewaffen an Pakistan, den Iran und andere Staaten geliefert hatten. Vor diesem Hintergrund veröffentlichte die Volksrepublik 2002 Richtlinien für den Export von Raketentechnologien und biologischen Komponenten und arbeitete mit der Bush-Administration in begrenztem Umfang bei der Verhinderung des Exports chemischer Komponenten nach Nordkorea zusammen.

Ende 2002 nahm das Pentagon die verteidigungspolitischen Konsultationen mit der Volksbefreiungsarmee (VBA) wieder auf, die nach dem sogenannten „EP-3-Zwischenfall" vom 1. April 2001 abgebrochen worden waren, bei dem es über die Notlandung eines amerikanischen Aufklärungsflugzeuges auf der chinesischen Insel Hainan zu Spannungen gekommen war. Allerdings behielt sich Rumsfeld die Genehmigung hochrangiger Kontakte weiterhin vor.[18] Im Oktober 2005 besuchte Rumsfeld selbst China.

Republikanische Kritik an den von der Clinton-Administration 1997 initiierten Konsultationen hatte vor allem einer mangelnden Bereitschaft der VBA zu Transparenz und Gegenseitigkeit gegolten (Rumsfeld erhielt in China Gelegenheit zu einem Besuch im Hauptquartier der strategischen Raketenwaffe. Gleichzeitig blieb ihm der Zugang zum nationalen Kommando-Hauptquartier in der Nähe von Peking versagt). Der amerikanische Verteidigungsminister verlangte deshalb eine Offenlegung aller Militärausgaben der Volksrepublik; ein Ansinnen, das seine Gesprächspartner von sich wiesen.[19] Darüber hinaus forderte Rumsfeld China auf, sich stärker für eine friedliche Welt zu engagieren – ein Motiv, das Präsident Bush im November selbst aufgreifen sollte.

Schließlich äußerte sich die amerikanische Seite irritiert über Chinas Interesse an regionalen Organisationen, welche die USA ausschließen, Chinas Weigerung, amerikanische Beobachter zu Manövern mit Dritten zuzulassen und Pekings teils erfolgreiche Versuche, zentralasiatische Staaten zur Schließung von Stützpunkten zu bewegen, die Washington dort im Gefolge des 11. September 2001 eröffnet hatte. In keiner dieser Fragen kam es zu einer Annäherung der Standpunkte.

Wenn die Volksrepublik es ablehnte, ihre regionalen Militärbeziehungen mit der Bush-Administration zu erörtern, dann nicht zuletzt, weil diese umgekehrt ebenso verfuhr. Ähnlich wie sein Mentor George Shultz 1982, engagiert sich auch Rumsfeld selbst für eine Stärkung der amerikanisch-japanischen Allianz und bezieht diese ausdrücklich auf eine „destabilisierende Aufrüstung" durch Dritte.[20] In der weiteren Region haben die USA Militärbeziehungen zu Australien, Indien, Indonesien und Vietnam aus- bzw. aufgebaut. 2005 sprach Außenministerin Rice von einer „Gemeinschaft der Demokratien"

[17] Vgl. Shirley A. Kan, China and Proliferation of Weapons of Mass Destruction and Missiles: Policy Issues, Washington (Congressional Research Service), 9. 12. 2004, S. 25.

[18] Vgl. Kurt Campbell/Richard Weitz, The Limits of US-China Military Cooperation: Lessons from 1995–1999, in: The Washington Quarterly, 29 (Winter 2005/6) 1, S. 183.

[19] Vgl. USA besorgt über Aufrüstung in China, in: Handelsblatt vom 19. 10. 2005, S. 9.

[20] Jay Solomon, US Takes China Policy in Two Directions, in: Wall Street Journal vom 17. 11. 2005, S. 2.

mit einer Kerngruppe bestehend aus Tokyo, Canberra, Delhi und Washington.[21] Derlei Gedankenspiele waren nicht zuletzt Reaktionen auf eine neue chinesische Regionaldiplomatie. Während die Bush-Administration am Golf abgelenkt war, hatte Peking Südkoreas Entspannungspolitik gegenüber Nordkorea unterstützt und mit der Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (ASEAN) ein Freihandelsabkommen geschlossen. 2004 engagierte sich China gemeinsam mit Südkorea und der ASEAN für die Gründung einer Ostasiatischen Gemeinschaft (EAC) unter Ausschluss der USA, und erst in letzter Minute gelang es dem amerikanischen Verbündeten Australien, seine Einbeziehung sicherzustellen und so eine drohende Isolierung Japans zu verhindern.

Gewissermaßen auf halbem Weg zwischen EAC und „Gemeinschaft der Demokratien" verständigten sich Washington, Peking, Tokyo, Moskau, Pyöngyang und Seoul im Kontext der Sechsparteiengespräche um das nordkoreanische Atomproblem im September 2005 auf die langfristige Schaffung eines nordostasiatischen Sicherheitsforums, mit dessen Hilfe „China und Russland in eine regionale Sicherheitsordnung integriert werden (könnten), ohne (dabei) die Sicherheit Japans, Südkoreas und der USA zu opfern".[22] Voraussetzungen für diese neue Verankerung der amerikanischen Militärpräsenz im Pazifik sind allerdings eine Lösung des Nordkoreaproblems und eine Stabilisierung des Status quo in der Taiwan-Straße.

Die USA-Taiwan-Beziehungen

Die amerikanisch-taiwanesischen Beziehungen haben sich unter Bush zu einer de facto-Allianz entwickelt, wobei nur noch gemeinsame Manöver fehlen. Die USA bleiben nicht nur Chinas wichtigster Waffenlieferant; sie haben auch die bilateralen Militärbeziehungen ausgebaut und die Interoperabilität der beiden Streitkräfte verbessert. Dabei muss sich Washington gleichzeitig mit Chinas wachsendem wirtschaftlichen und militärischen Potenzial und einer demokratisch gewählten taiwanesischen Führung auseinander setzen, die sich angesichts dieses Potenzials zu einer Bekräftigung der separaten Existenz der Inselrepublik genötigt sieht.

Die USA haben auf das Dilemma in den vergangenen Jahren auf viererlei Weise reagiert: Bekräftigung ihrer traditionellen „ein-China-Politik" (bei der Taiwans Rolle offen bleibt), Bekräftigung ihrer de facto-Sicherheitsgarantie nach Maßgabe des Taiwan Relations Act, Unterstützung taiwanesischer Bemühungen um Beobachterstatus in der Weltgesundheitsorganisation sowie Einwirken auf Taipei mit dem Ziel, Provokationen gegenüber Peking zu vermeiden. Letzteres führte dazu, dass Bush seinen taiwanesischen Kollegen Chen Shuibian 2003 öffentlich im Beisein des chinesischen Premierministers kritisierte, weil dieser Verfassungsänderungen mittels Volksabstimmungen angekündigt hatte. Colin Powell wies 2004 zusätzlich darauf hin, dass Taiwan kein souveräner Staat sei. Als die Volksrepublik im März 2005 ein „Anti-Sezessionsgesetz" verabschiedete, in dem sie eine Gewaltdrohung gegen Taiwan bekräftigte und rechtlich verbindlich machte, fiel die Reaktion der USA relativ zurückhaltend aus.[23]

Gleichzeitig wies das Pentagon darauf hin, dass sich „das Gleichgewicht der Kräfte in der Taiwan-Straße angesichts von Chinas anhaltendem Wirtschaftswachstum, zunehmenden diplomatischen Einflusses und Verbesserungen der militärischen Fähigkeiten der VBA verschiebt".[24] Während die Volksrepublik weiterhin nicht erwarten kann, die USA in einem großangelegten Konflikt zu besiegen und auch nach Pentagon-Meinung weiter nicht über hinreichende Kapazitäten für eine Invasion der Insel verfügt, konzentriert sie ihre Aufrüstung auf technologische Nischen, in denen man der Siebten Flotte größtmöglichen Schaden zufügen will. Die letzte Beinahe-Konfrontation liegt zehn Jahre zurück und erbrachte Belege für die Fähigkeit der VBA, eine partielle Seeblockade über Taiwan zu verhängen. Seither hat Peking die Zahl seiner auf taiwanesische Ziele programmierten

[21] Ellen Bork, Asia Awaits America's Vision for Cooperation, in: Financial Times vom 29. 7. 2005, S. 13.
[22] New Frontier for US-Japan Security Relations, Washington (Atlantic Council/Mansfield Centre/Research Institute for Peace and Security), February 2002, S. 4.
[23] State Department Briefing, Washington (Usinfo), 8. 3. 2005.
[24] The Military Power of the People's Republic of China, Washington (Department of Defence), 2005, S. 6.

Kurzstreckenraketen von 50 auf über 700 erhöht. Sowohl die Raketenabwehrprogramme der Bush-Administration als auch ihre Pläne für eine Umstrukturierung vorwärts stationierter amerikanischer Streitkräfte haben eindeutige Taiwan-Bezüge.[25]

Den USA ist es bisher gelungen, eine Aufhebung des EU-Embargos auf Rüstungsexporte nach China zu verhindern und Japan zu einer Identifizierung der Taiwanfrage als „gemeinsames strategisches Anliegen" zu bewegen,[26] aber weder in Asien noch in Europa könnten die USA im Falle einer Eskalation auf nennenswerten Rückhalt zählen. Sie haben deshalb Interesse signalisiert, auf einen Vorschlag der Clinton-Administration aus dem Jahr 1999 zurückzukommen, demzufolge sich Peking und Taipei in sogenannten „Interimsabkommen" auf einen Gewaltverzicht im chinesischen und auf einen Verzicht auf eine Formalisierung der Unabhängigkeit im taiwanesischen Fall verständigen sollten. Es bleibt abzuwarten, wie aktiv sich die amerikanische Diplomatie dieses Anliegen zu Eigen macht; man kann aber wohl davon ausgehen, dass weder China noch Taiwan größere Einwände gegen diese Art der Vermittlung hätten.

Anteilseigner oder Mitbieter?

Wie andere außenpolitische Strategien auch, endete Clintons „Einbindungs"-Politik mit seiner Administration. Republikanische Kreise (wie auch konservative politische Kreise in China) hatten diese für unverbindlich und unausgewogen befunden und liebäugelten 2001 vorübergehend mit einer Strategie der „Eindämmung" (*containment*), bevor sie auch diese angesichts der einhergehenden Risiken aufgaben. Seither haben Washington und Peking improvisiert, ihr Verhältnis zwar als „wichtigstes auf der Welt" bezeichnet,[27] aber anstatt daraus gemeinsame Folgerungen zu ziehen, einander weiter wie zwei Boxer mit mangelnder Übersicht über den Ring umkreist. Dabei verlagerte sich der Wettbewerb zwischen Supermacht und Herausforderer zunehmend auf die Beziehungen beider zu Dritten. So hat etwa die weitgehende Kontrolle der Golfregion und der Seewege zum Golf durch die USA die chinesische Führung veranlasst, die Beziehungen zu afrikanischen, lateinamerikanischen und anderen Ölproduzenten auszubauen.

In den USA (und vermutlich auch in China)[28] nutzten innenpolitische Interessengruppen die Phase des amerikanischen Desinteresses zu einer verstärkten Einflussnahme auf die Politik. Um sich nicht weiter in die Ecke drängen zu lassen, skizzierte der stellvertretende Außenminister der Bush-Administration Robert Zoellick im September 2005 eine neue Chinastrategie. In Anknüpfung an den früheren Außenminister Colin Powell forderte Zoellick Peking auf, sich bei der Gestaltung des künftigen internationalen Systems als „Anteilseigner" (*stakeholder*) zu sehen. Dabei erwähnte er die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit bei der Lösung der nordkoreanischen und iranischen Atomprobleme, der Bekämpfung des Terrorismus, der humanitären Krise im Sudan, innerhalb der transpazifischen Dialograhmen Asian Regional Forum (ARF) und Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) sowie bei der „friedlichen Lösung von Differenzen mit Taiwan" und der Aufarbeitung historischer Probleme mit Japan. Bei derselben Gelegenheit betonte auch er die Notwendigkeit einer politischen Öffnung der Volksrepublik.[29]

Zoellick knüpfte damit nicht nur an Powell an, sondern implizit auch an Empfehlungen der Rand-Corporation aus dem Jahr 1999, China so lange mit Hilfe einer *congagement*- (bzw. *hedging*-) Strategie daran zu hindern, in Ostasien nach Hegemonie zu streben „und die Regeln des internationalen Systems zu seinem Vorteil zu verändern", bis für die Kooperations- oder Konfrontationswilligkeit der Volksrepublik eindeutige Indizien vorlägen.[30] Bush hat die „stakeholder"-Terminologie übernommen und will dabei anscheinend die

[25] Vgl. Edward Cody, US Forces Realign in Pacific to Counter China's New Might, in: Wall Street Journal vom 19. 9. 2005, S. 3.
[26] James Brooke, Japan's Ties to China: Strong Trade, Shaky Policies, in: New York Times vom 22. 2. 2005 (online).
[27] Wen: US-China Relations Most Important in World, in: Cable News Network vom 12. 12. 2003.
[28] Vgl. Danny Gittings, General Zhu Goes Ballistic, in: Wall Street Journal vom 18. 7. 2005, S. 9.
[29] Vgl. Robert B. Zoellick, Whither China: From Membership to Responsibility? Remarks to National Committee on US-China Relations, New York, 21. 9. 2005, www.state.gov/s/d/rem/53682.htm (16. 3. 2006).
[30] Zalmay Khalizad et al., The United States and a Rising China, Santa Monica (Rand Corporation) 1999.

Komplexe Syrien, Sudan, Iran und Birma zu Testfällen machen.[31] Um die Kooperationsmöglichkeiten auszuloten, haben die USA und China 2005 einen halbjährlichen strategischen Dialog auf der Ebene stellvertretender Außenminister aufgenommen.

Allerdings ist „congagement" weniger ein Mittelweg zwischen „Einbindung" und „Eindämmung" als eine Aufforderung zum Einreihen, wobei eine unausgesprochene *containment*-Drohung für den Fall des Scheiterns aufrechterhalten bleibt. Dieses „Einreihen" fällt China traditionell schwerer als anderen. Um aus chinesischer Sicht attraktiv zu sein, müsste die Aufforderung um materielle Anreize angereichert werden, wozu man im State Department grundsätzlich bereit ist.[32] Das Problem ist, dass solche Anreize in der Vergangenheit häufig aus Technologietransfers bestanden, zu denen die Bush-Administration insgesamt nur in Maßen bereit ist. Insofern sich hier etwa im Bereich der Energiepolitik neue Bündnisse ankündigen, dürfte Washington auf einer strikten Gegenseitigkeit beharren. Dabei könnte sich Europa nach schlechten Erfahrungen auf den Gebieten der internationalen Umwelt- und Strafrechtspolitik sowie angesichts einer chinesisch-amerikanischen de facto-Kooperation bei der Reform bzw. Nichtreform der Vereinten Nationen selbst als globaler „stakeholder" ausgegrenzt fühlen. Weil allerdings die Motive Chinas und der USA in diesen Fragen selten deckungsgleich sind und einander häufig latent widersprechen, ist kaum damit zu rechnen, dass Zbigniew Brzenzinskis „östlicher Anker" demnächst eine heimliche Renaissance erlebt.[33]

Mit einer solchen Entwicklung ist auch deshalb nicht zu rechnen, weil die Chinapolitik der USA seit dem Ende des Kalten Krieges so weitgehend Teil des innenpolitischen Diskurses geworden ist, dass eine substanzielle „strategische Partnerschaft" weiterhin ausgeschlossen scheint. Dabei ist es wechselnden Administrationen zwar immer wieder gelungen, größere Ausschläge in den bilateralen Beziehungen aufzufangen, aber nur als Ergebnis schwieriger interner Kompromisse, und die Frequenz der Ausschläge hat zwischen dem Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens 1989 und dem „EP-3-Zwischenfall" 2001 ständig zugenommen.

Momentan ist eine solche Entwicklung angesichts anhaltender amerikanischer Dominanz und der Bedeutung des amerikanischen Markts für Chinas Wirtschaftswachstum, anhaltender Probleme der USA am Golf und wachsender Widersprüche des chinesischen Entwicklungsweges eher unwahrscheinlich. Robert Zoellick hat darauf hingewiesen, dass Peking vor dem Hintergrund neuer Interdependenzen und heimischer Probleme seine Position gegenüber Washington, der weltweiten Demokratie und dem weltweiten Kapitalismus noch nicht abschließend festgelegt, aber seine Entwicklungsstrategie an die „Vernetzung mit der modernen Welt" geknüpft hat. Gleichzeitig sind sich State Department und Pentagon dahingehend einig, dass der Kampf der Kommunistischen Partei um den Machterhalt Risiken mit sich bringt und dass sich China insgesamt an einem „strategischen Scheideweg" befindet.[34]

Das Risiko besteht folglich eher in den jeweiligen internen Dynamiken als in den Schwierigkeiten beider Seiten, dem bilateralen Verhältnis einen tragfähigen Rahmen zu geben. Dabei bleibt ein nichtdemokratisches China schwerer berechenbar als die demokratischen USA. Sollte es in der Volksrepublik infolge eskalierender innerer Konflikte zu nationalistischen Ausbrüchen kommen, müsste Washington mangels multilateraler Alternativen wohl militärisch intervenieren. Das Dilemma besteht in dem Umstand, dass Nationalismus erfahrungsgemäß auch ein Ergebnis von Demokratisierung sein kann. Weil es aber seit dem Ende des Kalten Krieges ebenso erfahrungsgemäß früher oder später zu Demokratisierungsprozessen kommt, würde es hier einer multilateralen Einbettung bedürfen. Dafür wäre mangels Alternativen wiederum die transatlantische Wertegemeinschaft die einzige tragfähige Grundlage. Insofern bliebe diese und nicht das unruhige amerikanisch-chinesische Paar die „wichtigste Beziehung" auf der Welt.

[31] So der Asiendirektor im Nationalen Sicherheitsrat, Michael Green. Bush in China for Talks on Security, Trade, Bird Flu, in: Agence France-Presse vom 19. 11. 2005.

[32] Vgl. Ian Bremmer, The Panda Hedgers, in: International Herald Tribune vom 5. 10. 2005, S. 6.

[33] Zbigniew Brzezinski, A Geostrategy for Eurasia, in: Foreign Affairs, 76 (September/October 1997) 5.

[34] R. Zoellick (Anm. 29).

Ferhad Ibrahim

Das Irak-Modell und die Politik der USA gegenüber Syrien

Ferhard Ibrahim
Dr. phil., geb. 1950; apl. Prof. am Otto-Suhr-Institut der FU Berlin, z. Z. Prof. für Geschichte, University of Jordan, P. O. Box 13291, 11924 Amman, Jordanien.
dibrim@yahoo.de

Als US-Präsident George W. Bush vor dem Irak-Krieg den Iran und Nordkorea als „Schurkenstaaten" bezeichnete, blieb Syrien, ein weiteres Ziel der amerikanischen Kritik, zunächst verschont. Syrien war jedoch nicht gerade ein Wunschpartner der USA, seit die Neokonservativen unter der Bush-Administration die Nahostpolitik der Vereinigten Staaten planen und verantworten.

Der gewaltsame Sturz von Saddam Hussein und der demokratische Aufbau des Irak sollten als Modell für die gesamte Region dienen, vor allem aber für solche Systeme wie das syrische. Das „Modell Irak" setzte auf raschen Wandel. Es umfasste einen gewaltsamen Systemwechsel, Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und den Aufbau von Stabilität. Was sich aber tatsächlich im Irak abspielt, entspricht nicht dem skizzierten Schema. Das allgemeine Chaos, die Terroranschläge sowie die Gefährdung der Einheit des Staates durch zunehmende konfessionelle und ethnische Polarisierung sprechen gegen das Modell. Die Mehrheit der Mitglieder amerikanischer „Think tanks" warnt inzwischen nicht nur vor einem erneuten militärischen Abenteuer, sondern fordert einen schnellen Abzug der amerikanischen Truppen aus dem Irak.[1]

Das Irak-Modell kann im Nahen Osten keine Sogwirkung entfalten. Demnach muss die Strategie der USA gegenüber den so genannten „Schurkenstaaten" modifiziert werden. Die strategische Veränderung betrifft vor allem Syrien, das von der Bush-Administration als ein destabilisierender Faktor im Nahen Osten eingeschätzt wird.[2]

Die Zeit, als die USA den Syrern weitgehend freie Hand im Libanon ließen und großen Wert auf die Partnerschaft mit Syrien beim Friedensprozess im Nahen Osten legten, scheint vorbei zu sein. Die Neokonservativen hätten es gerne gesehen, wenn die beiden Baath-Regime im Irak und in Syrien entmachtet worden wären. Die Umstände sprechen nun für eine *Step-by-step*-Strategie. Der Irak stand durch die dem Krieg vorangegangenen UNO-Resolutionen bereits unter einem Embargo und hatte seine Souveränität partiell verloren. Das Regime von Saddam Hussein war regional und international isoliert. Die Behauptungen der US-Regierung, der Irak verfüge über Massenvernichtungswaffen, wurden jedoch mit Informationen belegt, die bis heute nicht verifiziert werden konnten. Saddam Husseins Sturz im April 2003 veränderte die regionalen Machtverhältnisse nachhaltig. Staaten wie der Iran und Syrien müssen fortan fürchten, als nächste zum Ziel der amerikanischen Veränderungsstrategie zu werden. Was Syrien betrifft, scheint es so, als ob Präsident Baschar al-Assad im Rahmen seiner Abwehrstrategie gegen die USA die selben Instrumente verwendet, die zuvor bereits sein Vater mehrere Jahrzehnte lang erfolgreich eingesetzt hat.

Zu diesen Instrumenten gehört endloses Taktieren in der Hoffnung, ein Maximum an Gewinn zu erzielen. Die Hervorhebung der regionalen Bedeutung Syriens, die Aktivierung des Verbündetennetzwerkes sowie die Drohung mit der „islamistischen Gefahr" gehören ebenfalls dazu. Wie mit Saddam Hussein seit 1989, trieben die USA das Nullsummenspiel auch mit Baschar al-Assad. Die USA signalisierten zunächst glaubhaft, keinesfalls mit dem Baath-Regime in Damaskus kooperieren zu wollen. Nach dem Sturz Saddam Husseins musste das syrische Regime befürchten, hochgradig gefährdet zu sein. Doch die chaotischen Verhältnisse im Irak waren nicht ungünstig für Syrien. Die Ent-

[1] Zur amerikanischen Debatte über die militärische Präsenz im Irak siehe: www.comw.org/pda/0512exitplans.html (21. 3. 2006).
[2] Vgl. Flynt Leverett, Inheriting Syria: Bashar's Trial by Fire, Washington 2005.

wicklung im Libanon seit dem Attentat gegen den libanesischen Politiker Rafiq al-Hariri und die darauffolgende internationale Isolierung Syriens sowie die innenpolitischen Probleme offenbarten jedoch die Möglichkeit eines Regimewandels. Ein Regimewechsel in Syrien ist abhängig vom endgültigen Erfolg oder Misserfolg des Irak-Modells. Es scheint zumindest so, dass die Konflikte im Irak und im Libanon direkte Auswirkungen auf Syrien haben werden – erst recht, wenn eine Beteiligung der syrischen Regierung am Attentat gegen al-Hariri nachgewiesen werden kann. Neben dem sich zuspitzenden Konflikt um das iranische Atomprogramm könnte ein Konfliktfeld „Irak-Syrien-Libanon" die fragile Stabilität im Nahen Osten erschüttern.

Das Irak-Modell

Die Beobachter des politischen Geschehens im Irak können zwei Prozesse verfolgen, die eng miteinander verknüpft sind: auf der einen Seite die Fortführung des „Nation-Building" und auf der anderen Seite die Eskalation der Gewalt. Beide Prozesse bedingen sich gegenseitig. Die irakischen Untergrundorganisationen versuchen den Wiederaufbau des Staates und der Wirtschaft durch gezielte Terroranschläge zu verhindern. Die USA und die politischen Kräfte, die beim Aufbau des Irak mitwirken, hoffen, dass der Prozess des „Nation-Building" die neue politische Elite in Bagdad legitimieren und über kurz oder lang die politischen Verweigerer zur Mitwirkung zwingen wird.

Diese Situation beschreibt die Verhältnisse im Irak, nachdem im Sommer 2004 die politische Macht von US-Zivilverwalter Paul Bremer formell an die Iraker übergegeben wurde. Ursprünglich hatten die USA bei der Vorbereitung des Krieges und selbst noch nach dem Fall Bagdads nicht vorgesehen, zügig demokratische Institutionen aufzubauen.[13] Die Tatsache, dass ein Regimewechsel im Irak quasi mit einer Neugründung des Staates verbunden sein würde, wurde nicht gebührend beachtet. Die USA scheinen geglaubt zu haben, dass der Irak nach der Entmachtung der allgegenwärtigen Baath-Partei ohne Brüche fortexistieren würde. Die sunnitische Minderheit hat inzwischen ihre Dominanz verloren. Insofern symbolisiert der 9. April 2003, der Fall Bagdads, eine historische Diskontinuität. Die Weigerung der Mehrheit der sunnitischen Repräsentanten, am Wiederaufbau des besetzten Landes mitzuwirken, führte zu einem Legitimationsdefizit des neuen Systems. Die Besatzung durch die USA und ihre Verbündeten war und ist jedoch nicht der einzige Faktor, der zur Weigerung der Sunniten führte. Im neuen irakischen Staat dominiert die schiitische Mehrheit, die sich auch bei den Wahlen behaupten konnte. Doch auch schiitische Kräfte, die sich radikal gegen die Präsenz der USA stellten, wie etwa Muqtada al-Sadr, beteiligten sich am politischen Prozess, und zwar als ein Bestandteil der schiitischen Koalition. Der Umgang der Repräsentanten der Sunniten mit dem neuen Staat offenbarte Dilemmata. Die repräsentativen Körperschaften, die aus der Wahl hervorgingen, befriedigten nicht die Wünsche der arabischen Sunniten, die etwa 20 Prozent der irakischen Bevölkerung ausmachen. Sie betrachteten diese Entwicklung als absichtliche politische Diskriminierung durch die USA.[14]

Dass sich der Widerstand in allen sunnitischen Provinzen ausbreitete, hat sicherlich nicht nur damit zu tun, dass diese Provinzen unter der Baath-Herrschaft privilegiert waren, sondern auch damit, dass sich die Kurden und die Schiiten für die föderale Ordnung entschieden haben. Dies tangiert in zweierlei Weise die Interessen der arabischen Sunniten. Nach der irakischen Verfassung erhalten die föderativen Regionen ein Mitspracherecht bei der Förderung und Verwaltung der strategischen Ressourcen, insbesondere des Erdöls. In den sunnitischen Provinzen wurde bislang jedoch kein Erdöl entdeckt, sodass diese Provinzen finanziell von der Bundesregierung in Bagdad unterstützt werden müssen. Die Föderation wird von den arabischen Sunniten auch aus einem anderen Grund abgelehnt. Sie betrachten die föderative Struktur als Vorstufe zum Zerfall des irakischen Staates. Die gemäßigten sunnitischen Kräfte, etwa die irakische Islamische Partei, betrachten den Widerstand im sunnitischen Dreieck als Dilemma. Viele sunnitische Gruppierungen haben sich an der Parlamentswahl vom Dezember 2005 beteiligt, weil sie die Hoffnung hatten, dass sie da-

[13] Vgl. Gareth Porter, The Third Option in Iraq: A Responsible Exit Strategy. In: Middle east Policy, 12 (2005) 3, S. 29–45.

[14] Vgl. Gaith Abdul-Ahad, The US is Behaving As If Every Sunni is a Terrorist, in: The Guardian vom 26. 1. 2005.

durch ihre Interessen durchsetzen könnten. Die Anschläge in den schiitischen Gebieten konterkarierten jedoch die Bemühungen um einen Konsens in den strittigen politischen Fragen. Das Terrornetzwerk Al-Qaida strebt gar einen Krieg gegen die Schiiten an, wie ihr Statthalter im Irak, Abu Mas'ab al-Zarqawi, offen verkündete.[5] Ein Bürgerkrieg – dies dürfte den Repräsentanten der Sunniten klar sein – wird den Aufbau des neuen Staates zum Scheitern bringen. Er könnte sogar die Teilung des Iraks zur Folge haben.

Die Kritik in den USA richtet sich mittlerweile nicht mehr nur gegen den leichtfertigen Kriegsbeginn, sondern auch gegen die Tatsache, dass das Weiße Haus und das Pentagon die ethnisch-konfessionellen Gegensätze ignoriert und keinen Plan für die Zeit nach dem Sturz Saddam Husseins entwickelt hatten. Da ein Bürgerkrieg nach einem abrupten Rückzug der ausländischen Truppen wahrscheinlich ist, kann der vollständige Abzug der Amerikaner erst nach dem Aufbau einer funktionierenden irakischen Armee in Erwägung gezogen werden.[6] Die USA haben unter dem Eindruck der Anschläge in den sunnitischen Provinzen anscheinend zunächst die Dominanz der Schiiten in den neuen irakischen Sicherheitsorganen unterschätzt. Als die schiitischen Parteien bei den Verhandlungen zur Bildung der neuen Regierung den Sunniten die Besetzung wichtiger Ministerien verwehrten, machte der amerikanische Botschafter in Bagdad zwar deutlich, dass die USA nicht bereit seien, einseitig-konfessionelle Tendenzen vor allem beim Aufbau der Sicherheitsorgane zu unterstützen.[7] Diese Drohung kann aber kaum als Paradigmenwechsel in der amerikanischen Irak-Politik bewertet werden. Die USA werden auch weiterhin die Dominanz der schiitischen Parteien als *Fait accompli*, als vollendete Tatsachen, anerkennen.

Der Irak und die Region

Es steht außer Zweifel, dass die USA mit dem gewaltsamen Regimewechsel im Irak ein ihnen freundlich gesonnenes System installieren wollten, um dadurch den eigenen Einfluss im Nahen Osten und in der Golfregion zu vergrößern. Der erste Schwerpunkt in den regionalen Beziehungen ist dabei der Iran, der prinzipiell kein Interesse daran hat, dass das neue Regime im Irak destabilisiert wird. Der Iran gehörte zu den ersten Staaten der Region, die die provisorische Regierung des Irak 2003 anerkannt haben. Gleichzeitig erklärt der Iran, seine Wirtschaftsbeziehungen mit dem Irak intensivieren zu wollen. Dies bedeutet aber nicht, dass der Iran die Veränderungen nach dem Sturz von Saddam Hussein generell positiv bewertet. Die starke Präsenz der USA im Nachbarland wird als Bedrohung empfunden. Dies erklärt auch die Forderung des Iran, dass alle ausländischen Truppen die Region verlassen sollten. Die heikle Situation der USA im Irak ist aus iranischer Perspektive eine direkte Konsequenz der militärischen Intervention. Der Iran ist sich bewusst, dass der Sturz von Saddam Hussein und der Aufstieg der schiitischen Kräfte langfristig ein Gewinn sein könnten. Andererseits versucht der Iran die negativen Auswirkungen der amerikanischen Präsenz im Irak zu neutralisieren. Hierzu zählt unter anderem der Ausbau des eigenen Einflusses im Irak. Abgesehen von den kaum dokumentierten Informationen über die geheimdienstlichen Aktivitäten des Iran, ist der politische Einfluss auf die Regierung des Iraks (auch auf lokaler Ebene) kaum zu verkennen. Vor allem im irakischen Süden versuchen die schiitischen Parteien, das politische und gesellschaftliche System des Iran zu kopieren.[8]

Die zweite Region, die von den Veränderungen im Irak unmittelbar betroffen ist, umfasst die Golfstaaten. Es besteht kein Zweifel, dass auch hier der Sturz von Saddam Hussein positiv bewertet wird. Dies gilt nicht nur für die Staaten, die sich unmittelbar vom Irak bedroht fühlten, sondern für alle Staaten des Golfrates. Diese haben die provisorische irakische Regierung 2003 anerkannt, die wirtschaftlichen Beziehungen intensiviert und die irakischen Schulden gestrichen. Der Einfluss des Iran wurde allerdings zu einem Streitpunkt zwischen der irakischen Regierung unter Ibrahim al-Jafari und Saudi-Arabien.[9]

[5] Vgl. Fuad Husain, al-Zarqawi: al-Jil al-Thani li al-Qa'ida (al-Zarqawi: die zweite Generation der al-Qaida), Beirut 2005.

[6] Vgl. Anthony Cordesman, Iraqi Force Development, a Current Status Report, July 2005 – February 2006, in: www.csis.org/media/csis/060215_iraqforceupdate.pdf (21. 3. 2006).

[7] Vgl. www.elaph.org vom 21. 2. 2006.

[8] Vgl. zur Situation im Südirak Hilary Synnott, State-building in Southern Iraq, in: Survival, 47 (2005) 2, S. 33–56.

[9] Vgl. http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4303480.stm (21. 3. 2006).

Die USA und Syrien

Als die amerikanische Außenministerin Condoleezza Rice im Februar dieses Jahres zu den Interessen der USA gegenüber Syrien befragt wurde, antwortet sie: „Die syrische Regierung soll ihr Verhalten ändern. Das Regime ist eine negative Kraft im Nahen Osten. Es soll eine positive Kraft werden."[10] Rices Äußerungen könnten die Machthaber in Damaskus insofern beruhigen, als die Bush-Administration offenbar keinen gezielten Machtwechsel anstrebt. Der syrische Präsident Baschar al-Assad weiß jedoch, dass in den kommenden Jahren, wenn nicht Monaten eine Eskalation des Konflikts mit der Supermacht USA nicht ausgeschlossen werden kann. Der Irak, der Libanon und die Situation in den palästinensischen Gebieten, einschließlich des Wahlsieges der Hamas, sind Elemente dieses Konfliktes, der langfristig militärisch eskalieren könnte.[11]

Die lange Phase der kritischen, aber zumindest kooperativen Beziehungen zwischen den USA und Syrien kam bereits in den neunziger Jahren zum Erliegen, als Syrien einen Kompromiss mit Israel ablehnte, für den sich der damalige US-Präsident Bill Clinton eingesetzt hatte. Der israelische Ministerpräsident Ehud Barak hatte die israelischen Truppen aus dem besetzten Südlibanon abgezogen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) bestätigte im Juni 2000 den vollständigen Abzug der israelischen Truppen. Die Versuche Syriens, einen von Israel 1967 besetzten Grenzstreifen als libanesisches Gebiet zu deklarieren, wurden von den VN seitdem abgelehnt. Das Gebiet (Schab'a-Region), so die VN, sei syrisch und müsse, falls die VN-Resolution 242 vollzogen werde, an Syrien zurückgegeben werden. Syriens Versuch hatte die Intention, die Präsenz der von ihm abhängigen Hisbollah-Milizen im Südlibanon zu legitimieren.

Als George W. Bush im Januar 2001 neuer Präsident der USA und wenig später Ariel Scharon Ministerpräsident in Israel wurde, waren noch keine dramatischen Veränderungen der amerikanischen Politik im Nahen Osten spürbar. Die Diskussion über die Einführung von „intelligenten Sanktionen" (*smart sanctions*) bedeutete hinsichtlich der Position der USA gegenüber dem Irak noch keinen Paradigmenwechsel. Syrien war unter Baschar al-Assad ein wichtiger Handelspartner des Iraks geworden.

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 hatten grundsätzliche Veränderungen in der amerikanischen Nahostpolitik zur Folge. Syrien schätzte die neue Situation richtig ein, als es den USA wertvolle Informationen über die Netzwerke der Islamisten lieferte und damit seine Bereitschaft dokumentierte, die geheimdienstliche Kooperation fortzuführen. Syrien erwartete, dass die USA diese Kooperationsbereitschaft honorieren würden – und zwar dort, wo Syrien seinen Anspruch auf eine regionale Rolle verkörpert sah, nämlich im Libanon. Mit anderen Worten: Syrien wollte den Libanon weiterhin als „sein" Protektorat dominieren. Die Verhältnisse hatten sich aber im Libanon selbst verändert. Ministerpräsident Rafiq al-Hariri strebte nach mehr Selbständigkeit. Im anderen „Brandherd", im Irak, waren die USA im Jahre 2002 mit den Vorbereitungen für den Krieg beschäftigt. In diesem Konflikt unterstützte Syrien die Bemühungen der USA nicht. Im Gegenteil, Syrien importierte weiterhin gegen die gültigen VN-Sanktionen irakisches Erdöl.[12]

Die Handelsbeziehungen mit dem Irak waren bereits unter der Regierung von Hafiz al-Assad aufgenommen worden; sie erreichten aber erst unter Baschar al-Assad mit drei Milliarden US-Dollar Handelsvolumen eine strategisch relevante Größe.[13] Flynt Leverett berichtet, dass sich im Jahre 2002 in der amerikanischen Administration zwei unterschiedliche Positionen gegenüber Syrien herausgebildet haben. Während im State Department die Meinung vorherrschte, dass man Syrien wie bereits im Golfkrieg von 1991 für sich gewinnen könne, lehnten die zivilen Beamten des Pentagons diese Strategie ab. Sie machten auf

[10] Vgl. al-Hayat vom 16. 2. 2006.

[11] Vgl. zu den syrisch-amerikanischen Beziehungen nach der Machtübernahme durch Baschar al-Assad: F. Leverett (Anm. 2) und Eyal Zisser: In the Name of Father, Bashshar al-Asad's First Years in Power, Tel Aviv 2004.

[12] Es scheint, dass die USA bis Anfang 2002 die Hoffnung hatten, dass Syrien sich in einem Krieg gegen den Irak neutral verhält. Sie dramatisierten daher das syrische Erdölgeschäft mit dem Irak nicht. Vgl. Washington Post vom 14. 2. 2002.

[13] Vgl. al-Safir vom 26. 10. 2004.

Differenzen mit Syrien hinsichtlich der Unterstützung von terroristischen Gruppen aufmerksam. Eine Partnerschaft mit Syrien sei aus diesem Grund nicht möglich.[14] Der Hintergrund dafür waren die Unterstützung Syriens für die Hisbollah im Libanon und die guten Beziehungen zu den radikalen palästinensischen Organisationen. Die USA besetzten den Irak, ohne den Versuch zu unternehmen, Syrien als strategischen Partner zu gewinnen. Auf der syrischen Seite bezog Baschar al-Assad eine ablehnende Haltung zum Krieg – nicht nur, weil die USA sein Land ignorierten, sondern weil sich das Baath-Regime in Damaskus angesichts der amerikanischen Rhetorik über „Schurkenstaaten" selbst im Visier der neo-konservativen Elite der USA wähnte. Dies hatte immerhin der amerikanische Verteidigungsminister Donald Rumsfeld im März 2003 offen gesagt.[15]

Syrien lehnte als nichtständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrates den Irak-Krieg generell ab. Der rasche Sturz Saddam Husseins könnte ein Schock für die syrische Führung gewesen sein. Das Verhalten Syriens im Jahre 2003 zeigte jedenfalls widersprüchliche Reaktionen und Entscheidungen. Syrien scheint einen Teil der gestürzten irakischen Führung aufgenommen zu haben, zeigte sich aber gleichzeitig bereit, gemeinsam mit den USA ein Grenzregime zu vereinbaren, um das Eindringen von Jihadisten in den Irak zu verhindern.

Die USA wiederholten beim Besuch von Außenminister Colin Powell in Damaskus im Mai 2003 Forderungen, die sie seit 2001 immer wieder gestellt hatten: Entwaffnung der Hisbollah, die Beendigung der militärischen Präsenz im Libanon und die Einstellung der syrischen Hilfe für die radikalen palästinensischen Gruppen, die Ausbildungslager in Syrien und im von Syrien kontrollierten Libanon errichtet hatten.[16] Syrien versprach zwar, die Büros der radikalen palästinensischen Gruppen zu schließen, doch in der Realität blieb Damaskus ihr Hauptstützpunkt. Auch in der Auseinandersetzung mit den Jihadisten wurde schließlich kein effektives Grenzregime errichtet. Als die Terroranschläge im Irak dramatisch anstiegen, versuchten die USA, Syrien für diese Entwicklung mitverantwortlich zu machen. Beweise für die Unterstützung der syrischen Geheimdienste, Jihadisten zu rekrutieren, auszubilden und in den Irak zu senden, wie von der neuen irakischen Regierung behauptet, gibt es bislang jedoch nicht.[17] Es war aber offensichtlich, dass sich die syrische Regierung nicht für die Sicherheit der irakischen Grenze verantwortlich fühlte. Syrien machte außerdem immer wieder darauf aufmerksam, dass die USA keine technischen Geräte zur effektiven Grenzkontrolle liefern würden und dass die USA selbst die illegale Migration über die mexikanische Grenze in ihrem eigenen Land nicht unter Kontrolle hätten.[18]

Syrien lehnte die Entstehung von demokratisch gewählten Institutionen im Irak lange Zeit ab. Dies führte dazu, dass der irakische Ministerpräsident Ibrahim al-Jafari im vergangenen Jahr den Dialog mit Syrien über die Normalisierung der Beziehungen abbrach. Erst im Februar dieses Jahres hat sich die syrische Regierung bereit erklärt, die vollen diplomatischen Beziehungen mit dem Irak wiederherzustellen.

Die Haltung der syrischen Baath-Regierung zum Irak und zur amerikanischen Präsenz in der Golfregion steht im Zusammenhang mit der Bedeutung Syriens als regionaler Faktor. Die syrische Regierung hat ihre Rolle stets als Stabilitätselement verstanden. Gerade in diesem Punkt fühlte sich Syrien herausgefordert. Der Dreh- und Angelpunkt war dabei der Libanon. Im April 2004 verabschiedete der amerikanische Kongress das „Syrian Accountability Law", das Syrien wegen seiner Einmischung im Libanon mit Sanktionen drohte. Als Bush das Gesetz im Mai unterzeichnete, erkannte die syrische Regierung, dass ihr Einfluss im Libanon gefährdet ist. Syrien traf dann Entscheidungen, die das Land isolierten. Vor allem die Verlängerung der Amtszeit des libanesischen Staatspräsidenten, der als enger Verbündeter der Syrer galt, führte dazu, dass der französische Staatspräsident Jacques Chirac in der Libanonfrage den amerikanischen Kurs unterstützte. Die Resolution 1559 des VN-Sicherheitsrates

[14] Vgl. F. Leverett (Anm. 2), S. 137.
[15] Vgl. The New York Times vom 29. 3. 2003.
[16] Vgl. al-Hayat vom 27. 5. 2003.
[17] Auch Informationen, dass der ehemalige irakische Vizepräsident Izzat Ibrahim al-Duri sich in Syrien aufhält und von dort aus die bewaffneten Aktivitäten im Irak leitet, wurden nie belegt.
[18] Vgl. Watan vom 4. 7. 2004.

vom September 2004 forderte die Achtung der libanesischen Souveränität, den Abzug der ausländischen Truppen aus dem Libanon und die Auflösung der Milizen. Alle diese Punkte waren indirekt gegen Syrien gerichtet. Die Regierung in Damaskus ahnte, dass sie ihre Truppen über kurz oder lang aus dem Libanon wird abziehen müssen, versuchte aber, Zeit zu gewinnen. Dank eines Netzwerks von verbündeten Politikern und mit Unterstützung der Hisbollah glaubte Baschar al-Assad, dass die syrische Dominanz im Libanon auch nach dem Truppenabzug gesichert sei. Vor allem die Hisbollah hat für Syrien eine strategische Bedeutung. Die Bewegung ist nicht nur ein Teil der Allianz mit dem Iran, sondern auch ein Vorposten der syrischen Armee im Libanon, und durch die „Palästinensierung" (Leverett) der Hisbollah hat die Bewegung eine weitere Funktion. Sie bildet seit 2000 radikale palästinensische Gruppen wie Hamas und al-Jihad aus und versorgt sie mit Waffen.

Als im Februar 2005 der zurückgetretene libanesische Regierungschef al-Hariri Opfer eines Attentats wurde, zählte Syrien zu den Hauptverdächtigen. Die VN-Resolution 1595 beauftragte eine unabhängige internationale Kommission mit der Untersuchung des Attentats. Syrien musste wenige Wochen nach dem Attentat seine Truppen aus dem Libanon abziehen. Inzwischen erhärten die Ergebnisse der VN-Kommission den Verdacht, dass syrische Stellen bei der Planung und Durchführung des Attentats beteiligt waren.

Der Einfluss Syriens im Libanon ist mit dem Abzug der Truppen jedoch nicht beendet. Die Hisbollah war und ist nicht nur ein bilateraler Verbündeter Syriens im Libanon. Die Bewegung hat sich darüber hinaus als Bestandteil des trilateralen Bündnisses „Iran-Syrien-Hisbollah" den Status einer „Widerstandsgruppe" gesichert. Sie kann auch nach dem syrischen Abzug aus dem Libanon Waffen via Syrien beziehen.[19]

Die Feststellung der amerikanischen Außenministerin Rice, dass Syrien vom Iran abhängig sei,[20] trifft zu. Die jetzige Situation ist das Ergebnis eines Nullsummenspiels, das die USA gegenüber Syrien seit 2001 betrieben haben. Die USA waren, nachdem George W. Bush Präsident wurde, zu keiner intensiven Zusammenarbeit mit Syrien bereit. Die amerikanischen Drohungen mit einem Regimewechsel in Syrien ermutigten die Syrer nicht, eine neutrale Haltung zum Irak-Krieg einzunehmen. Die USA haben auch nach Ende des Krieges nur wenig unternommen, um Syrien als Partner zu gewinnen. Bislang fehlt ein strategischer Rahmen für die Zusammenarbeit. Sollte die VN-Untersuchungskommission tatsächlich die Verwicklung der syrischen Führung in das al-Hariri-Attentat belegen, sind weitgehende Wirtschaftssanktionen von amerikanischer Seite denkbar. Syrien, das nach dem Attentat in der arabischen Welt isoliert zu sein scheint, versucht in dieser Situation den Schulterschluss mit dem Iran, der wegen seines Atomprogramms ebenfalls internationaler Kritik ausgesetzt ist.

Da die USA das Irak-Modell ganz offensichtlich nicht übertragen können und wollen, bleibt ihnen nichts anderes übrig, als das „libysche Modell" zur Grundlage ihres Handelns gegenüber Syrien zu machen. Die VN-Resolutionen 1559 und 1595 bzw. 1636 könnten dabei die Grundlage für eine Sanktionspolitik sein, die die schwache Wirtschaft Syriens rasch treffen kann. Die Kontakte der amerikanischen Administration mit syrischen Oppositionellen im Ausland sprechen dafür, dass die USA den Druck auf Syrien erhöhen wollen.[21] Nicht anders als in Libyen besteht auch in Syrien scheinbar keine Möglichkeit für einen friedlichen Wandel. Auch ein gewaltsamer Systemwechsel in Form eines Putsches ist kaum zu erwarten. Die alewitische Elite wird aus Angst vor Machtverlust die Herrschaft der Familie al-Assad wahrscheinlich vorerst nicht antasten. Eine dramatische Entwicklung im Libanon, die zu einem erneuten Bürgerkrieg führen könnte, oder ein massiver Angriff der Hisbollah gegen Israel könnten eine begrenzte amerikanische Operation in Syrien und sogar einen gewaltsamen Machtwechsel herbeiführen.

[19] Vgl. al-Hayat vom 17. und 18. 2. 2006.
[20] Vgl. al-Hayat vom 18. 2. 2006.
[21] Vgl. zum „libyschen Modell" und der Haltung der USA zum syrischen Regime: Abir Yasin, al-Dughut al-amrikiya ala suriya bina al-numuzajain al-libi wa al-, Iraqi, in: al-siyasa a-dualiya, Nr. 163, Januar 2006, S. 156–159.

Gert Krell

Die USA, Israel und der Nahost-Konflikt

Dass den USA eine besondere Bedeutung für die Gestaltung des Nahost-Konflikts zukommt, ist unstrittig. Die Grundlage dafür bieten ihr Supermachtstatus und die „special relationship" zwischen den Vereinigten Staaten und Israel. Die USA sind zur Schutzmacht des israelischen Staates geworden, dem sie trotz der eklatanten Unterschiede in den Machtpotenzialen viele Freiheiten lassen.[1] Bei der Wirtschafts- und Militärhilfe liegt Israel seit den siebziger Jahren an der Spitze der amerikanischen Aufwendungen. In kritischen Situationen waren amerikanische Waffenlieferungen zentral für die Selbstbehauptung Israels; die USA tolerieren sogar dessen inoffiziellen Nuklearstatus.

Gert Krell
Dr. phil., geb. 1945;
Professor i. R. für Internationale Beziehungen an der Goethe-Universität Frankfurt/M.,
Im Langgewann 37,
65719 Hofheim.
krell@soz.uni-frankfurt.de

Die engen Beziehungen lassen sich nicht nur mit dem sicherheitspolitischen Nutzen für beide Seiten erklären. Mindestens genauso wichtig sind emotionale Bindungen und politisch-kulturelle Affinitäten. Israel kann durchgehend mit großer Unterstützung in den USA rechnen, und zwar nicht nur, weil es eine Demokratie ist, sondern auch wegen des Holocaust. Unabhängig davon spiegeln sich in der israelischen Vorgeschichte und in der zionistischen Programmatik einige zentrale Aspekte des amerikanischen Selbstverständnisses wider. Beide Gesellschaften sind vordergründig säkular, aber in beiden spielt die Religion eine zentrale Rolle. Der Bezug zum „Heiligen Land" ist nicht nur für viele Israelis, sondern auch für viele US-Amerikaner von hoher symbolischer Bedeutung. Beide Länder sind aus zunächst durchaus prekären Pioniergesellschaften hervorgegangen, die sich in schwierigen Unabhängigkeitskriegen als Staaten etabliert haben. Beide Gesellschaften sind hochgradig, wenn auch hierarchisiert multikulturell: Prinzipiell kann jeder Mann oder jede Frau Amerikaner(in), jeder Jude und jede Jüdin Israeli(n) werden.

Über diese allgemeinen Feststellungen hinaus gibt es sehr unterschiedliche Deutungen des Verhältnisses zwischen den USA und Israel. Der Blick auf die Geschichte ihrer Beziehungen stellt gängige politische Ansichten in Frage; er dokumentiert zugleich zentrale Widersprüche in der Außenpolitik der USA gegenüber dem Nahost-Konflikt.

Die Vorgeschichte

Zwei gegensätzliche Tendenzen prägten das Verhältnis zwischen den USA und dem Ende des 19. Jahrhunderts entstandenen Zionismus im und nach dem Ersten Weltkrieg. Die eine, insbesondere von US-Diplomaten und Experten im State Department vertreten, stand dem zionistischen Programm der Besiedlung Palästinas skeptisch bis kritisch gegenüber. Sie schätzte das Konfliktpotenzial als sehr hoch ein, befürchtete eine Missachtung des Selbstbestimmungsrechts der ortsansässigen arabischen Mehrheit und damit auch einen Glaubwürdigkeitsverlust für die amerikanische Außenpolitik. Charakteristisch für diese Position ist etwa der Bericht der von Präsident Wilson selbst eingesetzten King/Crane Kommission vom August 1919. Dort heißt es, die neun Zehntel der nicht-jüdischen Einwohner in Palästina mit einer unbegrenzten jüdischen Einwanderung zu konfrontieren, komme einer massiven Verletzung ihrer Rechte gleich und damit auch der Prinzipien, die der amerikanische Präsident selbst verkündet hatte. Die Kommission empfahl schließlich: „The project for making Palestine distinctly a Jewish commonwealth should be given up."[2] Noch gegenüber dem Teilungsplan der Vereinten Nationen von 1947 formu-

Der vorliegende Beitrag ist eine komprimierte und aktualisierte Fassung einer Studie, die als HSFK-Report 14/2004 (Frankfurt/M. 2004) erschienen ist.

[1] David Schoenbaum, The United States and the State of Israel, New York/Oxford 1993, S. 10. Schoenbaum nennt die Beziehungen einen umgekehrten Melier-Dialog: „The weak do what they have the power to do and the strong accept what they have to accept."

[2] Vgl. den Auszug aus dem Report bei Walter Laqueur/Barry Rubin (Hrsg.), The Israel-Arab Reader. A Documentary History of the Middle East Conflict,

lierten Mitarbeiter des State Department grundsätzliche Bedenken, weil er ohne die Zustimmung der arabischen Bevölkerungsmehrheit zustande gekommen war.

Die andere Tendenz, die von den Präsidenten Wilson und Truman, vom Kongress und von der Öffentlichkeit vertreten wurde, stand der Gründung eines jüdischen „Commonwealth" bzw. Staates deutlich positiver gegenüber. Sicher spielten dabei auch Rücksichten auf jüdische Wählerstimmen und der Lobbyismus der Zionist Organization of America eine Rolle, von größerer Bedeutung war freilich der inszenierte Gegensatz zwischen der christlich-jüdischen Kultur auf der einen und der islamischen auf der anderen Seite in der Kontinuität der Kreuzzüge, wobei unterschlagen wurde, dass diese Kreuzzüge ja auch mit massiven Verbrechen der Christen gegen Juden (Entrechtungen, Vertreibungen, Ermordungen) verbunden waren – von den Verbrechen gegen die Muslime ganz zu schweigen. In den großen Tageszeitungen und im Kongress wurden die jüdischen Siedler in Palästina wiederholt zum Vorposten der zivilisierten westlichen Welt erklärt, wurde General Allenby, der die britische Armee im Dezember 1917 in das damals zum osmanischen Reich gehörende Jerusalem geführt hatte, als Befreier des Heiligen Landes an die Seite von Richard Löwenherz und Gottfried von Bouillon gestellt.[3]

Die offizielle Politik löste den Widerspruch zwischen dem Prinzip der Selbstbestimmung, das Präsident Wilson selbst als Regulativ für die Nachkriegsordnung in die Debatte geworfen hatte, und den imperialistischen Interessen Großbritanniens und Frankreichs bzw. den zionistischen Plänen in der Nahost-Region über das Mandatssystem des Völkerbundes; die Balfour-Erklärung von 1917, die sich die Förderung einer „nationalen Heimstätte für das jüdische Volk" zum Ziel gesetzt und der Woodrow Wilson seine Zustimmung gegeben hatte, wurde 1922 in das britische Mandat für Palästina integriert. Die Herrschaft über die als rückständig angesehene Kultur, der der Westen das Selbstbestimmungsrecht verweigerte, wurde als altruistischer Akt legitimiert. Letztlich ging es darum, das „Heilige Land" aus dieser „Rückständigkeit" zu befreien; davon würden alle profitieren, auch die Araber.

Gegen Ende des Zweiten Weltkrieges wurde dieser Kontext überlagert vom Erschrecken über die Verfolgung und Ermordung von Millionen europäischer Juden durch die Nationalsozialisten. Angesichts dieses Völkermords war die Etablierung des „Jewish Commonwealth" in Palästina, das in den dreißiger Jahren vermehrt zum Zufluchtsort jüdischer Emigranten und Flüchtlinge geworden war, jetzt nicht nur Konsens unter den amerikanischen Zionisten, sondern auch breite Mehrheitsmeinung unter den amerikanischen Juden insgesamt, die weitgehende Unterstützung von der nicht-jüdischen Bevölkerung der USA und vom Kongress erhielten. Freilich war diese Unterstützung nicht ganz frei von Eigennutz. Die Einwanderungsgesetzgebung in den USA blieb äußerst restriktiv, daran hatten schon Appelle anlässlich der Pogrome in Deutschland im November 1938 nichts geändert.[4]

Von der Staatsgründung bis zur „strategic relationship"

Schon unter Präsident Truman mit den Kontroversen über den Teilungsplan der Vereinten Nationen, der Anerkennung Israels sowie Fragen der Grenzziehung und der palästinensischen Flüchtlinge entfaltete sich eine vertraut werdende Konstellation: Ambivalenzen auf der amerikanischen Seite wegen der Balance zwischen Israel und den arabischen Ländern, eine in der Tendenz eher pro-israelische Vermittlung zwischen den Konfliktparteien und zugleich Enttäuschung über mangelnde Flexibilität des jüdischen Staates, schließlich eine Mischung aus strategischen Überlegungen in der Administration (eher vom State Department vertreten) und Rücksichten auf pro-israelische Präferenzen in der amerikanischen Gesellschaft (eher auf Seiten des Präsidenten, allemal im Kongress).[5]

New York–London–Victoria 2001[6], S. 23–25, hier S. 25.

[3] Vgl. dazu Lawrence Davidson, America's Palestine. Popular and Official Perceptions from Balfour to Israeli Statehood, Gainesville–Tallahassee–Tampa 2001, S. 21–34, S. 110 u. 113 f.

[4] Vgl. D. Schoenbaum (Anm. 1), S. 33. Schoenbaum schreibt zur Delegation des jüdischen Flüchtlingsproblems an Palästina: „Americans seemed to be searching for some solution to the refugee crisis that would not call on them to make any significant sacrifice."

[5] Vgl. die Übersichtsdarstellungen von D. Schoenbaum (Anm. 1) und Donald Neff, Fallen Pillars. U.S.

Die Gründung Israels als ein Komplott der USA zu deuten, wäre gleichwohl ein grobes Missverständnis. Zwar hatte sich Truman im Gegensatz zu seinem Vorgänger – Roosevelt hatte den Arabern noch zugesichert, dass über Palästina keine Entscheidungen ohne ihre Zustimmung getroffen würden – einseitig für die Teilung und damit einen israelischen Staat ausgesprochen, aber dabei spielten neben innenpolitischen Motiven eher außenpolitische Gründe eine Rolle: die Sorge über das Konfliktpotenzial in einer Region, über die der Ost-West-Konflikt zwischen den USA und der UdSSR seine Schatten zu legen drohte, und über die Lage der „Displaced Persons" in den amerikanischen Lagern in Deutschland, in erster Linie Holocaust-Überlebende und andere Juden, die vor neuem Antisemitismus und vor den neuen Diktaturen in Osteuropa geflohen waren. Viele dieser „Displaced Persons" wollten nach Palästina.

Israel verdankt seine Entstehung außenpolitisch nicht nur der amerikanischen Fürsprache, sondern auch dem sowjetischen Votum für die Teilung, mithin einem eher zufälligen, vorübergehenden Zusammenspiel zwischen den beiden neuen Supermächten, jedenfalls nicht mehr ihrer antifaschistischen Allianz. Entscheidende Waffenhilfe im ersten israelisch-arabischen Krieg und damit für den Unabhängigkeitskampf der Israelis kam nicht von den USA – die hatten ein Embargo verhängt –, sondern aus der Tschechoslowakei und wurde von der Sowjetunion zumindest toleriert.

Es ist heute kaum noch vorstellbar, wie gespannt die Beziehungen der Regierung Eisenhower zu Israel zeitweise waren, insbesondere wegen des Suez-Krieges 1956 zwischen Frankreich, Großbritannien und Israel auf der einen und Ägypten auf der anderen Seite. Kein amerikanischer Präsident hat je wieder so massiven Druck auf Israel ausgeübt, es musste die „Kriegsbeute" ohne Gegenleistungen herausgeben. Zwar verbesserten sich die Beziehungen wieder, aber das Waffenembargo blieb. Der entscheidende militärische Partner Israels war in dieser Zeit Frankreich, das ein Gegengewicht gegen die ägyptische Unterstützung der algerischen Befreiungsfront suchte. Noch den Sechs-Tage-Krieg 1967 gewann Israel überwiegend mit französischen Waffen, auch die Entwicklung einer eigenen Nuklearkapazität profitierte von der französischen Kooperation.[6]

Die zunächst nur vermutete Entwicklung israelischer Nuklearwaffen war dann auch der größte Konflikt zwischen der Kennedy-Regierung und Israel, ein Konflikt, den Kennedys Nachfolger mit einem für die Nichtweiterverbreitung problematischen Kompromiss beendeten: Die USA tolerieren das israelische Nuklearpotenzial, solange Israel sich nicht offen dazu bekennt (no denial, no confirmation) und sich bereit erklärt, nicht als erstes Land Atomwaffen in den Nahen Osten „einzuführen". Ansonsten tat die US-Regierung unter Kennedy insofern einen wichtigen Schritt für die Intensivierung der amerikanisch-israelischen Beziehungen, als zum ersten Mal ein US-Präsident die Sicherheit Israels zu einem unmittelbaren Anliegen der USA erklärte und von einer „special relationship" ähnlich der Beziehungen zu Großbritannien sprach. Vorausgegangen waren intensive, wenn auch erfolglose Bemühungen Kennedys, die Beziehungen zu Ägypten unter Präsident Nasser zu verbessern.[7]

Entscheidend für die Gesamtanalyse ist, dass sich die Beziehungen zwischen den USA und Israel erst allmählich intensivierten. Die ersten Lieferungen von amerikanischen Offensivwaffen – Flugabwehrraketen hatte schon Kennedy zugesagt (die erste Batterie wurde ironischerweise 1965 bei der Nuklearanlage Dimona stationiert) – gab es nach dem Sechs-Tage-Krieg, mit dem sich Frankreich aus der Position des Waffenlieferanten zurückzog. Erst unter Präsident Nixon und Sicherheitsberater Henry Kissinger mit der neuen Mächtekonstellation nach dem Yom Kippur-Krieg 1973, die schließlich zur politischen Neuorientierung Ägyptens und damit auch zum Friedensvertrag zwischen Äygpten und Israel führen sollte, wurde Israel zum bevorzugten Partner amerikanischer Waffen- und Wirtschaftshilfe. In den achtziger Jahren entwickelte sich das Verhältnis von der „speci-

Policy towards Palestine and Israel since 1945, Washington D.C. 1995.

[6] Zur wahrlich abenteuerlichen Suez-Politik Großbritanniens, Frankreichs und Israels vgl. Avi Shlaim, The Iron Wall. Israel and the Arab World, New York – London 2000, S. 143 – 185.

[7] Zur Kennedy-Zeit vgl. Warren Bass, Support Any Friend. Kennedy's Middle East and the Making of the U.S.-Israeli Alliance, Oxford – New York 2003.

al“ zur „strategic relationship“ weiter. Parallel dazu rückten Bemühungen der USA um eine weitere Regelung des Konflikts, einschließlich der Palästinenserfrage, in den Kernbereich amerikanischer Nahostpolitik, und zwar auch hier auf der Grundlage des Prinzips „Land gegen Frieden“, das durch die Eroberungen im Sechs-Tage-Krieg jetzt auch für Israel eine vertretbare Option zu werden schien.

Der Friedensprozess unter Clinton und Bush jun.

Die größten Wechselbäder zwischen Erfolg und Niederlage erlebte die amerikanische Politik im Nahost-Konflikt in den neunziger Jahren unter Präsident Clinton.[8] Sie kam einer umfassenden Verständigung in allen substanziellen Fragen zwischen Israel und den Palästinensern am nächsten und scheiterte doch wieder in sehr charakteristischer Weise. Die Clinton-Administration ging von der Grundannahme aus, je sicherer sich Israel fühle, desto eher werde es Zugeständnisse im Friedensprozess machen. Israel sollte auf keinen Fall wieder öffentlich unter Druck gesetzt werden, so wie das Clintons Vorgänger, George H. W. Bush, und sein Außenminister James Baker noch getan hatten. (Am 22. Mai 1989 sagte Baker ausgerechnet vor AIPAC, der bedeutendsten pro-israelischen Lobby in den USA: „Für Israel ist es nun an der Zeit, ein für alle Mal die unrealistische Vision eines Groß-Israel zu begraben. [. . .] Stellen Sie die Annexion ein, beenden Sie die Siedlungsaktivitäten [. . .] Und reichen Sie den Palästinensern als Nachbarn die Hand, die politische Rechte verdienen.“)[9] Die besetzten wurden jetzt nicht mehr als besetzte, sondern als umstrittene Gebiete bezeichnet, Ostjerusalem nicht mehr als Teil der besetzten Gebiete genannt, und es erfolgte keine ausdrückliche Verurteilung des Siedlungsbaus mehr. Außerdem wurde die militärische Zusammenarbeit weiter verstärkt bis knapp unterhalb eines förmlichen Militärpakts.

Die Strategie der positiven Anreize geriet jedoch in Schwierigkeiten, als der Friedensprozess wieder durch terroristische Anschläge, durch die Ermordung Rabins und durch den erneuten Wechsel zu einer vom Likud geführten Regierung gefährdet wurde. Premierminister Netanjahu kündigte schon bei Amtsantritt an, er werde eher die Beziehungen zu den USA belasten, als Konzessionen an die arabischen Staaten zu machen. Um dem Druck von Seiten der Regierung Clinton auszuweichen, wandte er sich wiederholt an den Kongress, der ihn gegen Pressionen in Schutz nahm. Newt Gingrich, der Fraktionsvorsitzende der Republikaner im Repräsentantenhaus, betrieb seine eigene Nebenaußenpolitik zugunsten des Likud und war sich nicht zu schade, Außenministerin Madeleine Albright als „Agentin Arafats“ zu bezeichnen.

Mit der Wahl von Ehud Barak kam wieder Bewegung in den Friedensprozess, aber am Ende lief dem amerikanischen Präsidenten die Zeit davon. Mit großem persönlichem Einsatz versuchte Clinton bei der Annäherung in den Endstatusfragen behilflich zu sein. Obwohl sich beide Seiten unter seiner Vermittlung nach dem Scheitern von Camp David im Juli 2000 dann im Januar 2001 in Taba in allen Streitpunkten näher kamen als je zuvor, fiel der Friedensprozess erneut einer Veränderung der politischen Kräfteverhältnisse und einer weiteren Gewalteskalation zum Opfer. Clinton gab, wie auch Barak, wiederholt Arafat die Schuld für das Scheitern von Camp David, obwohl er dem palästinensischen Präsidenten und PLO-Chef die Zusicherung gemacht hatte, keine solchen Schuldzuweisungen vorzunehmen. Aber der amerikanische Präsident, der Barak damit innenpolitisch stützen wollte, erreichte nur das Gegenteil: Barak war nicht mehr zu helfen, und die Palästinenser waren einmal mehr erzürnt über die als einseitig wahrgenommene Haltung der Vereinigten Staaten.[10]

[8] Vgl. William B. Quandt, Peace Process. American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967, Washington–Berkeley 2005[3], Kap. 11 und 12.

[9] Hier zitiert nach Markus Kaim, Zwischen globaler Hegemonie und regionaler Begrenzung. Die amerikanische Politik im arabisch-israelischen Konflikt 1991–1996, Baden-Baden 1998, S. 73.

[10] Clinton hatte durchgängig mehr Rücksicht auf die politischen Probleme Baraks als die Arafats genommen. Zum Scheitern der Verhandlungen vgl. IISS (Hrsg.), Strategic Survey 2000–2001, Oxford 2001, S. 137–153, hier S. 142–150. Für Kontroversen und ausgewogene Bilanzen vgl. Jörn Böhme (Hrsg.), Friedenschancen nach Camp David. Legenden – Realität – Zukunftsperspektiven für Israel und Palästina, Schwalbach 2005.

Das Problem der Endstatus-Verhandlungen unter Clinton war, dass Baraks Rückhalt in Israel seit längerem mit jeder Konzession weiter erodierte – er hatte am Ende keine Mehrheit mehr in der Knesseth – und parallel dazu auf palästinensischer Seite das Vertrauen in eine Verhandlungslösung und eine Verbesserung der dramatischen wirtschaftlichen und politischen Lage auf einen neuen Tiefpunkt zugesteuert war. Ami Ayalon, Chef des israelischen Geheimdienstes Shin Bet unter Barak, hatte seinen Premier gewarnt, das ungehinderte Anwachsen der Siedlungen auch unter seiner Regierung und vor allem die Not und die Demütigungen, unter denen die Palästinenser in den besetzten Gebieten zu leiden hatten, hätten zu einer explosiven Situation geführt, die nur noch eines zündenden Funkens bedurfte. Diesen Funken lieferten Scharons Besuch des Tempelbergs am 28. September 2000 und die harsche Reaktion Israels auf die palästinensischen Demonstrationen.[11]

Die arabische Welt setzte, den Wahlsieg Scharons im Blick, Hoffnungen auf die Präsidentschaft von George W. Bush, weil sie ihn mit der Politik seines Vaters und den amerikanischen Ölinteressen identifizierte. Sie übersah dabei, dass Bush jr. neben der Öl-Lobby und den Reichen und Superreichen eine weitere Klientel der republikanischen Partei bedient: die Christliche Rechte, die aus religiösen Gründen eine radikal pro-israelische Position verfolgt. Konträr zu den genannten Erwartungen kam es diesmal zu einem hohen Maß an Übereinstimmung zwischen einer republikanischen US-Administration und einer vom Likud dominierten israelischen Regierung. Das hatte auch damit zu tun, dass einige Berater des Präsidenten die Radikalkritik der israelischen Nationalisten am Friedensprozess teilten, die palästinensische Seite für dessen Scheitern verantwortlich machten und teilweise offen annexionistische Positionen vertraten. Der 11. September 2001 verstärkte diese Identifikation. Ähnlich wie 1967 wurden Amerikaner und Israelis wieder als Brüder im Kampf interpretiert, diesmal nicht gegen die Sowjetunion bzw. deren Verbündete in der Region, sondern gegen den internationalen Terrorismus. Während das State Department noch davon ausging, dass der Terrorismus der Palästinenser und der Al Quaida verschiedene Wurzeln haben, verschmolzen sie in den Augen der Neokonservativen zu einer einheitlichen Bedrohung.

Im Friedensprozess hielt sich die neue amerikanische Regierung zunächst bewusst zurück, sie erklärte, sie sei „ready to assist, not insist".[12] Das hatte einmal damit zu tun, dass sie sich deutlich von ihrer demokratischen Vorgänger-Regierung und deren Scheitern beim Mikromanagement des Friedensprozesses absetzen wollte, es lag aber auch daran, dass führende Regierungsexperten den Konflikt im aktuellen Stadium nicht für lösbar hielten. Die zunehmende Eskalation der Gewalt brachte die Regierung Bush dazu, ihre Zurückhaltung zu überdenken, zumal es nach dem 11. September 2001 auch darum ging, eine weltweite Koalition gegen das Taliban-Regime in Afghanistan zu schmieden. Am 2. Oktober erklärte Bush seine Unterstützung für einen palästinensischen Staat, betonte aber ebenso unmissverständlich, dass die Palestinian Authority vor einer Wiederaufnahme von Verhandlungen wirksame Maßnahmen gegen die terroristischen Aktivitäten zu ergreifen habe.

Die Appelle der USA an beide Seiten blieben fruchtlos; im Frühjahr 2002 eskalierte die Gewalt bis zur Wiederbesetzung eines großen Teils der West Bank durch die israelische Armee. Präsident Bushs Friedensplan vom 24. Juni 2002 wiederholte die Forderung an Israel, die Siedlungsaktivitäten in den besetzten Gebieten zu beenden, und stellte den Palästinensern einen eigenen Staat in Aussicht, machte die amerikanische Unterstützung aber nicht nur von einer Abkehr vom Terrorismus abhängig, sondern auch von demokratischen Reformen und einem Ende der Korruption.[13] Damit zeichnete sich die Überlagerung der amerikanischen Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt durch das neue „Grand Design" für die ganze Re-

[11] Vgl. dazu Henry Siegman, Sharon and the Future of Palestine, in: The New York Review of Books vom 2. 12. 2004, S. 7–14.

[12] Vgl. dazu Markus Kaim, „Ready to Assist, Not Insist". Die Nahostpolitik der Bush-Administration, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika, Trier 2003, S. 326–354.

[13] The White House, President Bush Calls for New Palestinian Leadership, Office of the Press Secretary, 24. Juni 2002, in: www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06 (14. 10. 2004).

gion ab, mit dem sich die Neokonservativen hatten durchsetzen können. Es ging jetzt darum, Saddam Hussein zu entmachten und den Nahen Osten mit einer Doppelbotschaft von Abschreckung und Reformen zu konfrontieren. Scharon sollte gestützt und die Palästinenser nur dann belohnt werden, wenn sie vom Terrorismus Abstand nahmen. Die Förderung von Freiheit und Demokratie in der ganzen Region würde schließlich die arabische Seite friedensfähig machen und damit auch Israel zu den für eine Friedensregelung erforderlichen Konzessionen ermutigen.[14]

Zwar setzte auch die so genannte Road Map, zum ersten Mal Ende April 2003 veröffentlicht, mit ihrem Drei-Stufen-Plan, auf den sich das Nahost-Quartett von USA, EU, Russland und den Vereinten Nationen verständigte, auf Reformen bei der palästinensischen Seite; aber Mahmud Abbas (Abu Mazen), der erste palästinensische Premierminister, scheiterte an der Gewaltbereitschaft der terroristischen Gruppen, an der mangelnden Unterstützung Arafats, an der erneuten Eskalation durch Israel und daran, dass er zu sehr mit der Politik der amerikanischen Regierung identifiziert wurde.[15] Präsident Bush entfernte sich seinerseits von der Programmatik der Road Map. So bezeichnete er mit Blick auf seine Wiederwahl (zur neuen Strategie der Republikaner gehört es, das „Jewish vote" in den USA, das traditionell eher zur demokratischen Partei tendiert, für eine langfristige republikanische Mehrheit zu gewinnen) Scharon gegenüber die großen Siedlungsblöcke in der West Bank als „new realities on the ground". Er erklärte, eine Rückkehr palästinensischer Flüchtlinge nach Israel komme nicht mehr in Frage.[16] Die USA gingen zunehmend auf Distanz zu Präsident Arafat, der allzu offenkundig den bewaffneten Kampf tolerierte, wenn nicht sogar unterstützte, und setzten auf Scharons Unilateralismus, insbesondere den Rückzug aus Gaza, den sie schließlich durch Intervention von Außenministerin Condoleezza Rice zu einem einvernehmlichen Abschluss brachten.[17]

Die palästinensischen Parlamentswahlen vom Januar 2006 haben Grundannahmen der Nahostpolitik von George W. Bush in Frage gestellt. Der US-Präsident machte jedoch zunächst „gute Miene zum bösen Spiel". Er nannte den Wahlsieg der Hamas „einen Triumph der Demokratie" und eine Abfuhr für die alte Garde. Gleichzeitig lud er die Hamas zur Mäßigung ein und forderte sie auf, dem Terrorismus abzusagen und das Existenzrecht Israels anzuerkennen.[18] Unter erschwerten Bedingungen gilt es also jetzt, erneut den großen historischen Kompromiss um „Land und Frieden" von vorne auszuhandeln. Zwar hat sich „der vernünftige Teil der israelischen Rechten" (Joschka Fischer) endlich von Groß-Israel verabschiedet; er scheint im Prinzip zu einem weiträumigen Rückzug aus der West Bank bereit, will aber die großen Siedlungsblöcke um Ariel und um Jerusalem behalten. Ob das gegenüber der „alten Garde" der Palästinenser für einen gemeinsam ausgehandelten Endstatus ausgereicht hätte, mag man angesichts der bisherigen Erfahrungen bezweifeln. Mit der neuen politischen Mehrheit in den palästinensischen Gebieten wird es auch jenseits der aktuellen Aufgeregtheiten noch schwieriger, nicht zuletzt wegen der zusätzlichen Komplikationen in der Region durch die gegenwärtige rabiat antiisraelische und antisemitische Führung in Teheran mit ihren nuklearen Ambitionen.

Bilanz

Die amerikanische Nahostpolitik hat aus übergeordneten Interessen Israel nicht nur in kritischen Phasen politisch und militärisch beigestanden, sie war auch bereit, Israel zu zügeln, wenn es sich anschickte, die Gegenseite zu sehr zu dominieren oder gar auszuschalten. Das gilt im Suez- und im Yom Kippur-Krieg gegenüber Ägypten und im Libanon-Krieg gegenüber der PLO. Die USA haben sich in einem langwierigen Prozess von nahezu hundert Jahren, an dessen Beginn

[14] Vgl. dazu auch Philip H. Gordon, Bush's Middle East Vision, in: Survival, 45 (2003) 1, S. 155–165.
[15] IISS (Hrsg.), Strategic Survey 2003/04, Oxford 2004, S. 175–177.
[16] Statement by the President, 14. 4. 2004, und Letter from President Bush to Prime Minister Sharon, www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04 (14. 9. 2004). Gegenüber Präsident Abbas, Arafats Nachfolger, betonte Bush ein Jahr später, es werde keine Grenzveränderungen ohne Zustimmung der Palästinenser geben. Vgl. International Herald Tribune (IHT) vom 21. 6. 2005 (Henry Siegman, Is Bush Getting Serious about the Peace Process?).
[17] Vgl. IHT vom 16. 11. 2005, S. 1 und S. 4.
[18] Vgl. IHT vom 27. 1. 2006, S. 1 und S. 4.

Rücksichten auf die imperialistischen Interessen der europäischen Verbündeten und der eigene kulturimperialistische Diskurs die propagierten demokratischen Werte überlagerten, zunehmend auch der Anliegen der Palästinenser angenommen und sie partiell politisch mitvertreten. Sie haben schließlich Beziehungen zur PLO aufgenommen und die Palestinian Authority auch finanziell unterstützt, wenn auch in bescheidenem Maße; eine Unterstützung, die mit dem Wahlsieg von Hamas in Frage steht.

Gleichwohl lässt sich nicht übersehen, dass sich die Lage der Palästinenser im Laufe des Friedensprozesses nur unwesentlich verbessert, ja in mancher Hinsicht sogar erheblich verschlechtert hat, und zwar nicht nur wirtschaftlich. Israel hat kontinuierlich und mehr oder weniger gezielt das Grundprinzip „Land gegen Frieden", auf das die USA seit den siebziger Jahren ihre Politik im Friedensprozess bauen, unterlaufen. Seit Jahrzehnten fordern die USA von ihrem wichtigsten Verbündeten im Nahen Osten: „the settlements must stop"; aber der Siedlungsprozess stoppt nicht, er geht immer weiter, auch nach dem Rückzug aus dem Gaza-Streifen. Parallel zum Friedensprozess hat sich in den neunziger Jahren die Zahl der israelischen Siedler in der West Bank verdoppelt. Speziell in und um Jerusalem, dem Zentrum auch der palästinensischen Ökonomie und Kultur, hat Israel seine Position kontinuierlich ausgeweitet und damit möglicherweise den Frieden buchstäblich „verbaut". Hier und in der Frage der fast totalen Abhängigkeit der palästinensischen Ökonomie von Israel nicht mehr Einfluss oder sogar den falschen Einfluss (der Siedlungsbau profitiert direkt und indirekt von offiziellen und privaten Geldern aus den USA) genommen zu haben, liegt – jenseits der Schwierigkeiten des Konflikts, die auch eine wohlwollende Großmacht immer wieder überfordern können – das größte Versäumnis der amerikanischen Außenpolitik im Nahost-Konflikt.

Paul Kevenhörster

Das Millennium-Projekt

Die Entwicklungshilfe ist in den Vereinigten Staaten aus dem Schatten der Außenpolitik herausgetreten. Schon in ihren Anfängen hat sie im Dienste außenpolitischer Ziele gestanden. In einer ersten Welle hat die Auslandshilfe den Wiederaufbau Europas und Asiens nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges vorangetrieben, in einer zweiten die Transformation der Reformstaaten nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion gefördert und in einer dritten, noch andauernden Phase Entwicklung und Demokratie in der Dritten Welt unterstützt.[1] Welches sind die politischen Grundlagen der amerikanischen Entwicklungspolitik in der Gegenwart? Und inwiefern ist diese Politik historisch vorgeformt? Lassen sich neue Perspektiven erkennen? Bei der amerikanischen Entwicklungshilfe stehen sechs Ziele im Vordergrund, von denen die ersten drei bereits seit etwa fünf Jahrzehnten verfolgt werden.[2]

Paul Kevenhörster
Dr. rer. pol., geb. 1941; Professor für Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms- Universität Münster; Institut für Politikwissenschaft, Schlossplatz 7, 48149 Münster.
kevenho@uni-muenster.de

Erstens: die Wahrung amerikanischer Sicherheitsinteressen. Hierbei ging es in den ersten Nachkriegsjahrzehnten vorrangig um die Eindämmung des Kommunismus in Griechenland, der Türkei, Korea, Lateinamerika, Indochina, Südafrika und Mittelamerika durch Mittel des *Economic Support Fund* (ESF).

Zweitens: Entwicklungsförderung. Dieses Ziel umfasst drei Förderansätze: den *länderbezogenen* Ansatz mit dem Ziel der Vermittlung von Wachstumsimpulsen und der Befriedigung

[1] Vgl. Carol C. Adelman, The Privatization of Foreign Aid: Reassessing National Largesse, in: Foreign Affairs, Nov./ Dez. 2003.
[2] Vgl. Carol Lancaster, Transforming Foreign Aid. United States Assistance in the 21st Century, Washington, D.C. 2000, S. 18 ff.

von Grundbedürfnissen; der *transnationale* Ansatz zielt auf neue Fragen von globaler Bedeutung wie Bevölkerungsentwicklung oder die Sicherheit der Nahrungsmittelversorgung; der *sozialpolitische* Ansatz wendet sich schließlich „*human concerns*" zu und begründet Förderprogramme für benachteiligte Bevölkerungsgruppen (Kinder, Frauen, Kranke).

Drittens: humanitäre Hilfe. Dieser Hilfetyp ist der innen- und außenpolitisch am wenigsten strittige. Er umfasst alle humanitären Maßnahmen im Falle von Katastrophen in den ärmeren Ländern (Flutkatastrophen, Dürreperioden, Epidemien, Taifune, Hurricans, Erdbeben, Vulkanausbrüche, Erdrutsche, Terrorakte und Bürgerkriege).

Viertens: Förderung der Transformation von Reformstaaten. Diese Hilfe gilt dem Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft in der früheren Sowjetunion und ihren früheren Satellitenstaaten. Hierbei geht es vorrangig um Projekte der Technischen Zusammenarbeit, Bildungsmaßnahmen und Hilfe beim Aufbau demokratischer Verwaltung, von Parteien und Medien.

Fünftens: Demokratieförderung. Diesem Ziel ist von der Administration seit Anfang der neunziger Jahre stärkeres Gewicht beigemessen worden. Es ist mit jenen der Friedenssicherung und der Konfliktprävention eng verknüpft, ebenso mit der Förderung entwicklungsorientierten staatlichen Handelns *(good governance)* und der Sicherung einer verantwortlichen, transparenten öffentlichen Verwaltung in den Partnerländern. Diese Hilfe soll die Unterstützung einer demokratischen Opposition in autoritären Staaten, die Förderung politischer Reformen und die Stärkung von Nichtregierungsorganisationen einschließen.

Sechstens: Exportförderung. Zwar ist die Ausweitung von Außenhandelsmärkten nicht primäres Ziel der Auslandshilfe. Entsprechend werden Verfahren der „Mischfinanzierung" im Unterschied zu anderen Geberstaaten nicht angewendet. Dennoch wird die Förderung amerikanischer Exporte als eine willkommene Nebenwirkung der Öffentlichen Entwicklungshilfe angesehen. Auch mit der multilateralen Hilfe wird die Erwartung an eine dem Hilfevolumen entsprechende Beteiligung amerikanischer Firmen an Aufträgen im Rahmen der Projektabwicklung verbunden.

Durch welche Organisationsstruktur werden diese Ziele der Auslandshilfe umgesetzt? Das Management der amerikanischen Hilfe ist in den 90er Jahren stark dekonzentriert worden. Einer großen Zahl von mehr als 100 Ländern wird Hilfe zur Verfügung gestellt. In nur wenigen Staaten (Bosnien-Herzegowina, Ägypten, Israel, Jordanien, Russland, Ukraine sowie den palästinensischen Autonomiegebieten) übersteigt die Hilfe 100 Millionen Dollar im Jahr. Mit diesem Rückgang des Hilfevolumens pro Land und der größeren globalen Streuung des Hilfevolumens erwiesen sich die bisherigen Prüfungs-, Steuerungs- und Monitoringverfahren und die jeweilige Länderrepräsentanz als kostspielig und wenig effektiv. Ebenso aufwendig ist das Verfahren der Haushaltsaufstellung und Budgetbewilligung durch den Kongress, das in der Regel eineinhalb Jahre umspannt. Falls der Kongress nicht rechtzeitig ein Bewilligungsgesetz für Auslandshilfe *(foreign aid appropriations bill)* verabschiedet, wird diese Zeitspanne weiter verlängert.

Auf Seiten der Exekutive sind an der Haushaltsplanung der Auslandshilfe das Außenministerium, die US-Agentur für Internationale Entwicklung (USAID), das (für Entwicklungsbanken zuständige) Schatzministerium, das *Office of Management and Budget*, das Weiße Haus und insgesamt 50 Bundesbehörden beteiligt. Nachdem das *Department of State* zunächst entschiedenster Förderer der amerikanischen Auslandshilfe gewesen ist, hat sein Interesse an der amerikanischen Entwicklungshilfe in den vergangenen Jahren beträchtlich abgenommen. Dazu haben zwei Faktoren maßgeblich beigetragen:[13] Zum einen hat das Ende des Ost-West-Konfliktes das Gewicht strategischer Interessen für die Auslandshilfe erheblich verringert, und zum anderen konzentrieren sich die schwierigsten Entwicklungsprobleme auf Länder südlich der Sahara – eine Region, an der die Vereinigten Staaten seit langem strategisch, politisch und wirtschaftlich nur schwach interessiert sind.

Ein Neuansatz: das Millennium-Projekt

Im März 2002 hat Präsident Bush den Vorschlag gemacht für einen „new compact on global development defined by new accountability for both rich and poor nations alike. Greater

[13] Vgl. ebd., S. 40.

contributions from developed nations must be linked to greater responsibility from developing nations."[14] Es geht der amerikanischen Regierung darum, die Standards der Geberpraxis so zu verbessern, dass der in Monterrey im Jahre 2002 erzielte Konsens entwicklungspolitisch wirksam umgesetzt werden kann und die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit verbessert wird. Je stärker die Leistungskapazität der Regierungen der Partnerländer und ihrer Verwaltungen ausgebaut werde, umso mehr könnten die Geber auf deren Management und Verantwortung setzen.[15]

Mit dem Millennium-Projekt *(Millennium Challenge Account)* hat die Entwicklungspolitik der Vereinigten Staaten die Konsequenz aus der Tatsache gezogen, dass Demokratie und Entwicklung keine Gegensätze sind, sondern integrierende Bestandteile *einer* entwicklungspolitischen Zielperspektive.[16] Im Unterschied zu früheren, eher technischen Einschätzungen der politischen Reichweite öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit sieht diese neue Sichtweise Außen- und Entwicklungspolitik in engem Zusammenhang: Demokratieförderung wird zu einer zentralen Komponente der Entwicklungszusammenarbeit, und diese soll wirksamer in den Zielhorizont der gesamten Entwicklungspolitik integriert werden. Anders gesagt: Ihre Kohärenz soll zunehmen.

Die dem Millennium-Projekt zugrunde liegende entwicklungspolitische Stoßrichtung – so der Unterstaatssekretär im amerikanischen Schatzministerium, John B. Taylor, vor dem außenpolitischen Ausschuss des Kongresses – werde das wirtschaftliche Wachstum in den Partnerländern stärken, zudem ein für ausländische und einheimische Investitionen günstiges Umfeld schaffen und die Effektivität der Öffentlichen Entwicklungshilfe in einem entwicklungsfördernden politischen Kontext verbessern.[17] Der Kern des Konzeptes ist von einer kleinen Gruppe politischer Planer im National Security Council entworfen worden,[18] während andere Regierungsstellen wie das Außenministerium, das Finanzministerium und USAID dabei keine zentrale Rolle gespielt haben. Unter den Mitgliedern der erstgenannten Gruppe hatte Gary Edson, der wirtschaftspolitische Berater des Nationalen Sicherheitsrates, eine maßgebliche Rolle, besonders soweit es um den Zusammenhang zwischen *good governance* und *Entwicklung* ging. Einzelfragen wurden von interministeriellen Arbeitsgruppen erörtert. Die endgültigen Entscheidungen der Regierung wurden von einer Arbeitsgruppe des Kabinetts unter dem Vorsitz von Condoleezza Rice, der damaligen Sicherheitsberaterin des Präsidenten, dem Außenminister, dem Finanzminister und dem Direktor der USAID vorbereitet und vom Präsidenten entschieden.

Die für die Durchführung des Millennium-Projektes verantwortliche *Millennium Challenge Corporation (MCC)* will sich auf fünf Förderbereiche beschränken:[19] Hilfe für Transformationsstaaten, Stabilisierung von Krisenländern (*fragile states*), Unterstützung geostrategisch wichtiger Staaten, Humanitäre Hilfe und Globale Probleme (HIV, Migration, internationaler Handel).

Die Dynamisierung der amerikanischen Entwicklungshilfe kommt vor allem in der ursprünglich geplanten Verdreifachung der Haushaltsansätze von 2000 (9,9 Mrd. Dollar) bis 2004 (30 Mrd. Dollar) zum Ausdruck. Bei der Bewertung dieser Entwicklung ist allerdings zu berücksichtigen, dass zwei Drittel der zusätzlichen Mittel für den Wiederaufbau Afghanistans und des Irak vorgesehen sind. Zugleich hat der Kongress den Mittelansatz für USAID in seiner Haushaltsplanung von

[14] U.S. State Department, U.S. Statement on Harmonization, Washington, D.C., 17. 2. 2003, S. 1.

[15] Vgl. ebd., S. 2. Vgl. OECD, Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, Paris, Mai 1996, S. 14.

[16] Vgl. Jennifer Windsor, Democracy and Development: The Evolution of U.S. Foreign Assistance Policy, in: Fletcher Forum of World Affairs, 27 (2003) 2, S. 141–150.

[17] Vgl. John B. Taylor, Under Secretary of the Treasury for International Affairs, before the House Committee on International Relations, The Millennium Challenge Account, the Economic Rationale Behind it, in: http://usembassy.state.gov/bogota/wwwsee04.shtml (1. 3. 2006).

[18] Vgl. Stephen D. Krasner, Ideas and Policies: The Millennium Challenge Account, Conference on Promoting Democracy and the Rule of Law: EU and US Strategy and Instruments, Stanford University, Oct. 4–5, 2004, S. 12.

[19] Vgl. Johannes Lehne, Keine Neigung zum Multilateralismus, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 45 (2004), 8–9, S. 338–339. Vgl. hierzu auch: Michael Hofmann/Rolf Drescher, Der Monterrey-Konsens, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 43 (2002) 5, S. 149–151.

7,8 Mrd. Dollar (2000) auf 10,2 Mrd. Dollar (2004) erhöht. Berücksichtigt man die Nachtragshaushalte für Irak und Afghanistan, die Zusagen für das Millennium-Projekt (ca. 2,7 Mrd. Dollar jährlich von 2006 an) und die HIV/AIDS-Initiative (15 Mrd. über fünf Jahre), setzt die amerikanische Regierung für Aufgaben der Auslandshilfe derzeit in einem Fünfjahreszeitraum ca. 28 Mrd. Dollar zusätzlich ein.

Die MCC hat für das Haushaltsjahr 2006 2,913 Mrd. Dollar vom Kongress gefordert und rechnet mit einem Hilfevolumen von 2,865 Mrd. Dollar.[10] Die Anforderungen aus den Empfängerländern überschreiten schon jetzt den verfügbaren Mittelrahmen erheblich. Die Ausweitung des Kreises der Nehmerländer wird die Nachfrage nach Programmmitteln im Haushaltsjahr 2006 auf drei bis fünf Mrd. Dollar ansteigen lassen. So sind bisher im Haushaltsjahr 2005 insgesamt 2,278 Mrd. Dollar Projektmittel (ausschließlich an Niedrigeinkommensländer) eingesetzt und für 2006 insgesamt 2,725 Mrd. veranschlagt worden.

Fragt man nach der innenpolitischen Grundlage dieser neuen Dynamik der amerikanischen Entwicklungshilfe, so fallen drei Faktoren ins Auge. *Erstens:* Das verstärkte Engagement wurde von Abgeordneten und sonstigen Repräsentanten der Kirchen und anderer Glaubensgemeinschaften (*faith based communities*) von der politischen Mitte bis in den rechten Flügel der Republikanischen Partei hineingetragen.[11] *Zweitens:* Eine weitere Stütze waren Bürgerinitiativen, die sich für eine Expansion der Auslandshilfe zur wirksameren Bekämpfung von HIV/AIDS aussprachen. *Drittens:* Abgerundet wird das Bild durch das unkonventionelle, aber gesellschaftlich und politisch äußerst wirksame Engagement einzelner Künstler, denen – wie insbesondere dem Pop-Sänger Bono – ein starker Einfluss auf den früheren Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des Senats (Jesse Helms) und den Präsidenten nachgesagt wurde. Ohne das nachdrückliche Plädoyer von Bono wäre die Proklamation des Millennium-Projektes durch den Präsidenten kaum vorstellbar gewesen.

Dem Millennium-Projekt geht es vorrangig darum, politische Reformen anzuregen und die Leistungsfähigkeit staatlichen Handelns zu verbessern, nachhaltige Wachstumsprozesse zu fördern, partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Partnerländern und ihrer Zivilgesellschaft zu ermöglichen sowie die haushaltspolitische Verantwortung für die Durchführung der Hilfe zu verbessern und ihre Ergebnisse zu evaluieren.[12]

Am 6. Mai 2004 hat der Vorstand der MCC 16 Länder für die Förderung durch Mittel des Millennium Challenge Account ausgewählt:[13] Armenien, Benin, Bolivien, Cap Verde, Georgien, Ghana, Honduras, Lesotho, Madagaskar, Mali, Mongolei, Mosambik, Nicaragua, Senegal, Sri Lanka und Vanuatu. Vier dieser Länder sind auch von der Untersuchung der Durchsetzung von Freiheit und Rechtsstaatlichkeit in 30 Staaten „Freedom in the World" von *Freedom House* erfasst worden.[14] Die MCC hat die 16 Länder im Hinblick auf ihre Reformorientierung, ihre Förderung wirtschaftlichen Wachstums und nachweisbare Entwicklungserfolge ihrer Politik ausgewählt. Vor dem Repräsentantenhaus hat der MCC-Direktor darauf hingewiesen, dass diese Maßstäbe klare Verantwortlichkeiten auf Geber- und Nehmerseite verankern und die Entwicklungszusammenarbeit im Geiste echter Partnerschaft gestalten sollen.

[10] Vgl. Millennium Challenge Corporation, FY 2006 Millennium Challenge Corporation and Budget Presentation to Congress, Washington, D.C. 2005, S. 8 und S. 12.

[11] Das Millennium-Projekt muss deshalb im engen Zusammenhang mit den „Faith-Based Initiatives" der Bush-Administration gesehen werden. Vgl. Any E. Black/Douglas L. Koopman/David K. Ryden, Of Little Faith. The Politics of Goerge W. Bush's Faith-Based Initiatives, Washington, D.C. 2004, S. 190–221. Jo Renee Formicola/Mary C. Segers/Paul Weber, Faith-Based Initiatives and the Bush Administration. The Good, the Bad, and the Ugly, Lanham-Boulder u. a. 2003, S. 2, S. 5 und S. 13.

[12] Vgl. MCC, FY 2005, Budget Justification, Washington, D.C. 2004.

[13] Vgl. Testimony by Paul V. Applegarth, Chief Executive Officer MCC, House Committee on International Relations, 19. 5. 2004, in: www.usaid.gov/mca/Documents/applegarth_testimony_051904.html (29. 2. 2006); Remarks by the President at the Ceremony Celebrating Countries Selected for the Millennium Challenge Account, in: www.usaid.gov/mca/Documents/Bush_051004.html (1. 3. 2006).

[14] Vgl. Sarah Repucci/Christopher Walker (Hrsg.), Countries at the Crossroads 2004. A Survey of Democratic Governance, New York – Washington, D.C. 2004.

Die Reformanforderungen an die Partnerländer werden auch durch ein „Schwellenländer-Programm“ umgesetzt, das sich an eine begrenzte Zahl von Ländern richtet, die diese Anforderungen zwar noch nicht erfüllen, aber durch ihr eigenes Verhalten zu erkennen geben, dass sie diesen Kriterien in absehbarer Zeit nachkommen.[15] Diese Zielvereinbarungen werden zwischen MCC und Partnerländern durch eine Rahmenvereinbarung (*Compact*) abgesichert, welche die Implementation und Evaluation des Reformprogramms beschreibt.[16] Die Voraussetzungen für diese Vereinbarungen können auch durch Projekte technischer Zusammenarbeit geschaffen werden. Entscheidend ist, dass der Plan für Monitoring und Evaluation die Ausgangsbedingungen genau benennt und die Reformziele präzise definiert. Ein Quotensystem für die Auswahl der Länder wird dagegen abgelehnt.

Die amerikanische Regierung weist zur Begründung dieses Auswahlverfahrens darauf hin, dass Staaten mit einem hohen Index wirtschaftlicher Freiheit um 40 Prozent höhere Raten wirtschaftlichen Wachstums erzielen konnten als andere Länder.[17] Vergleicht man die Länder im obersten Fünftel dieses Indexes mit denen im untersten Fünftel, so zeigt sich ferner, dass die erste Gruppe neunmal so hohe Pro-Kopf-Einkommen verzeichnet wie die letzte, ferner: eine um 22 Jahre höhere Lebenserwartung, einen um 17 Prozent niedrigeren Analphabetismus und eine Säuglingssterblichkeit, die nur ein Neuntel derjenigen der letzten Gruppe ausmacht. Kurz gesagt: Das Millennium-Projekt geht von der gesicherten Annahme aus, dass Staaten mit einer überzeugenden Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns höhere Wachstumsraten erzielen.

Probleme der Länderauswahl

So gut begründet die Kriterien der Länderauswahl und so transparent die Methode des Vorgehens auch sein mögen, so überraschend sind einige potenzielle Ergebnisse. Ägypten und China qualifizieren sich eindeutig, obwohl China eine problematische Menschenrechtsbilanz aufweist und Ägypten die amerikanischen Hilfeleistungen in der Vergangenheit vielfach nicht zielorientiert und nicht vereinbarungsgemäß genutzt hat. Ägypten schneidet bei dem Indikator „wirtschaftliche Freiheit“ positiv ab, obwohl seine Wirtschaftspolitik durch Überregulierung und Protektionismus gekennzeichnet ist. Die Aussagekraft der verwendeten makroökonomischen Indikatoren darf somit nicht überschätzt werden.

Damit bleibt für die Auswahl der Nehmerländer des Millennium-Projektes trotz der formalen Strenge und methodischen Stringenz der Selektionskriterien ein erheblicher politischer Gestaltungsspielraum. In die gleiche Richtung wirkt die Einbeziehung der Gruppe der Länder mit niedrigem mittleren Einkommen in der gegenwärtigen Ausbauphase des Programms: Dieser Schritt ermöglicht auch die Berücksichtigung strategisch wichtiger Partnerländer wie Ägypten, Jordanien und Südafrika. Es ist daher damit zu rechnen, dass auch das Millennium-Projekt – gerade wegen der Motive seiner Konzipierung – in der Praxis nicht nur genuin entwicklungspolitischen Maßstäben folgen wird, wie sie der Auswahl der Partnerländer zugrunde liegen, sondern *auch* den außenpolitisch-strategischen Interessen der Vereinigten Staaten.

Die Anwendung der Auswahlkriterien führt daher aus außen- *und* entwicklungspolitischer Perspektive zu durchaus widersprüchlichen Ergebnissen.[18] Das einen demokratischen Wandel durchlaufende Indonesien kommt wegen starker Korruption nicht in die engere Wahl, wohl aber Vietnam – trotz feh-

[15] Vgl. MCC, Press Release, 6. 5. 2004.

[16] Vgl. MCC, Country Questions and Answers, 5. 8. 2004.

[17] Vgl. John B. Taylor, Under Secretary for International Affairs, U.S. Department of the Treasury Cato Institute Washington, D.C., Economic Freedom and the Millennium Challenge Account; www.treas.gov/press/releases/js1987.html (1. 3. 2006).

[18] Offensichtlich gibt es keinen allgemein akzeptierten Maßstab für die Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen. Diese können an grundlegenden Funktionen (Verteidigung, Rechtssicherheit, Eigentumsschutz, Gesundheit), an intermediären Funktionen (Erziehung, Umweltschutz, Sozialversicherung) und an aktivierenden Funktionen (Industriepolitik, Umverteilung) gemessen werden. Für die Entwicklungspolitik dürften auch weiterhin Indizes am aussagefähigsten sein, die die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns anhand grundlegender und auch einzelner intermediärer Funktionen messen. Vgl. Francis Fukuyama, State-Building. Governance and World Order in the 21st Century, Ithaca (N.V.) 2004, S. 9.

lender politischer Freiheit, unzureichender Investitionen in Bildung und eines für die Gründung von Unternehmen erforderlichen langen Zeitaufwandes (68 Tage).[19] Asien erfreut sich so insgesamt neuer Zuwendung zu einem Zeitpunkt, da andere Geber wie auch Japan ihre Hilfe zurückfahren. So sehen auch China aufgrund wirtschaftlicher Liberalisierung und die Philippinen nach einem erfolgreichen Prozess der Demokratisierung neue, positive Förderperspektiven. Ohne Chancen sind dagegen Indonesien, Afghanistan, Burma, Laos und Pakistan. Auf diese Diskrepanz weisen auch die Kritiker hin, die eine „Zweiklassengesellschaft" armer Entwicklungsländer entstehen sehen. Die Einstufung Pakistans ist dabei insoweit einleuchtend, als dieses Land bei allen vier Indikatoren demokratischer Regierungsweise im *Freedom-House*-Bericht nur unterdurchschnittliche Werte erzielte. Dagegen hat Indonesien bei einem der vier Kriterien einen weit überdurchschnittlichen Wert erreicht (Verantwortlichkeit/Öffentliche Partizipation 4,03).[20]

Durch die Entwicklung und den Einsatz einer wissenschaftlich fundierten und transparenten Methode der Länderauswahl hat die Regierung damit begonnen, den Selektionsprozess „in bemerkenswertem Umfang zu politisieren".[21] Der Spielraum für eine politisch-opportune Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik ist daher schmaler geworden. Zugleich könnte sich aber die Konzentration des Projektes auf die ärmsten Länder in der weiteren Ausbauphase deutlich abschwächen. Das bedeutet: Je stärker sich das Millennium-Projekt auf wenige Länder mit einer überzeugenden politischen Leistungsbilanz konzentriert, umso geringer wird seine Auswirkung auf globale Armut und Ungleichheit ausfallen.

Die Fähigkeit der Nehmerländer, die zusätzlichen Mittel des Millennium Challenge Account sinnvoll für die Förderung der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft einzusetzen, ist vom *Center for Global Development* geprüft worden. Der Befund: Wenn man die Wirkungen der Öffentlichen Entwicklungshilfe in jenen Entwicklungsländern untersucht, die für eine Förderung durch die MCC in Betracht kommen, so haben die Hilfeleistungen der Geber die Fähigkeit dieser Länder zu einem angemessenen Management in den vergangenen vier Jahrzehnten zwar in den meisten Fällen nicht überfordert.[22] Gleichwohl bleibt jedoch der Aufbau eines leistungsfähigen Systems von Evaluation und Monitoring vordringlich.

Für das Haushaltsjahr 2006 haben 34 Entwicklungsländer die Aufnahmeprüfung anhand der Basisindikatoren bestanden. Davon gehören 26 Staaten der Gruppe der Niedrigeinkommensländer (LIC) und acht Staaten der Gruppe der Länder mit niedrigen mittleren Einkommen an (LMIC). Während etwa Burkina Faso, Osttimor und Tansania der erstgenannten Gruppe mit guten Aufnahmechancen angehören, wird die Berücksichtigung der Länder der zweiten Gruppe von Entwicklungsexperten mit dem Hinweis in Frage gestellt, diese Staaten seien dreimal so wohlhabend wie die der ersten Gruppe und verfügten zudem über andere Finanzierungsquellen. Der MCC-Vorstand dürfe nicht zu viele Ausnahmen zulassen.[23]

Die Entwicklung leistungsfähiger Agrarmärkte und der verbesserte Zugang von Nahrungsmittelproduzenten aus dem Süden zu den Märkten des Nordens sind in der bisherigen Schwerpunktsetzung des MCA noch zu wenig profiliert.[24] Auch in den Augen seiner Kritiker ist das Millennium-Challenge-Projekt dennoch ein äußerst ehrgeiziges und anspruchsvolles Vorhaben.[25] Der Kampf um

[19] Vgl. Murray Hiebert, More Aid, But New Strings, in: Far Eastern Economic Review, 20. 2. 2003, S. 12–14.

[20] Vgl. Freedom House, Countries at the Crossroads, 2004. A Survey of Democratic Governance, New York–Washington, D.C. 2004, S. 13.

[21] Steven Radelet, Bush and Foreign Aid, in: Foreign Aid, 82 (2003) 5, S. 111.

[22] Vgl. Michael Clemens/Steven Radelet, The Millennium Challenge Account: How much is too much, how long is long enough? Center for Global Development Working Paper Nr. 23, Washington, D.C., Februar 2003.

[23] Vgl. Steve Radelet, Round Three of the MCA: Which Countries are Most Likely to Qualify in FY 2006?, Washington, D.C., 17. 10. 2005, Center for Global Development, in: www.cgdev.org/content/opinion/detail/4710 (1. 3. 2006).

[24] Vgl. Joachim von Braun, Action to Address World Hunger, Prepared for Presentation to the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Washington, D.C., 25. 2. 2003.

[25] Vgl. Glenn Kessler, Reinventing U.S. Foreign Aid at Millennium Challenge Corporation, in: Washington Post vom 10. 8. 2004.

die Mittelvergabe scheint jedoch vorläufig entschieden.[26] Nach Berechnungen des *Center for Global Development* und des *Center on Budget and Policy Priorities* sollte die Phase kontinuierlicher, bedeutender Entwicklungshilfeetats im Jahr 2005 zu Ende gehen. Zieht man die Entwicklungshilfeausgaben für den Irak ab, wird die Regierung im Jahre 2005 real genauso viel für Öffentliche Entwicklungshilfe aufgewendet haben wie im Vorjahr.[27]

Die beiden Forschungszentren gehen aufgrund ihrer Haushaltsanalysen sogar so weit zu vermuten, dass der reale Gesamtumfang der Öffentlichen Entwicklungshilfe der Vereinigten Staaten im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts nach Abzug der Wiederaufbauausgaben für den Irak niedriger sein wird als in jeder anderen Dekade seit dem Zweiten Weltkrieg. Symptomatisch für diese Entwicklung ist auch die Tatsache, dass die Mittelanforderungen für die beiden neuen „Vorzeigeprojekte" der amerikanischen Regierung – das Millennium-Projekt und den HIV/AIDS-Nothilfeplan – inzwischen deutlich geringer ausfallen als ursprünglich angekündigt. Im Einzelnen stellt sich diese Entwicklung folgendermaßen dar: Nach dem internationalen Wert des US-Dollar berechnet und unter Ausschluss der Hilfeleistungen an den Irak wird die amerikanische ODA im Jahre 2005 einen Umfang (14,21 Mrd. Dollar) erreichen, der knapp unter dem Niveau der achtziger Jahre liegt (14,34 Mrd.), aber höher ist als der Durchschnitt der neunziger Jahre. In den achtziger Jahren machte der ODA-Anteil an den Bundesausgaben 0,92 Prozent aus, im Jahre 2005 nur noch 0,59 Prozent.[28] Schließt man die Irak-Ausgaben ein, werden die ODA-Ausgaben im Jahre 2005 allerdings 22,1 Mrd. Dollar ausmachen (statt 14,2 Mrd. Dollar).

Gegenwärtig befindet sich das Millennium-Projekt in einem sich verschärfenden Dilemma zwischen einer wachsenden Zahl von Partnerländern, unzureichenden Haushaltsmitteln und unklaren politischen Perspektiven. MCC und Administration werden daher gegenüber dem Kongress darauf bestehen müssen, doch noch die beantragten drei Mrd. Dollar für das Haushaltsjahr 2006 und fünf Mrd. Dollar für das Haushaltsjahr 2007 zu erhalten. Sonst müsste sich die MCC gezwungen sehen, wenn die Organisation ihre Qualitätsmaßstäbe aufrechterhalten will, mit einer kleineren Anzahl von Staaten als geplant (etwa 15 bis 20) Abkommen abzuschließen.[29]

Rivalität oder Synergie?

Noch sind mehrere Probleme des Millennium-Projektes ungelöst.[30] Die Aufsplitterung der amerikanischen Entwicklungshilfe auf zwei größere (USAID, MCC) und viele kleinere Durchführungsorganisationen einschließlich des Peace Corps wird neue Koordinationsprobleme bei der Problembearbeitung verursachen. Der geplante Mitarbeiterstab von MCC reicht bisher nicht aus, um eine qualifizierte Abwicklung der Projekte und in der Ausbaustufe eine angemessene Bewirtschaftung von fünf Mrd. Dollar Haushaltsmitteln zu gewährleisten. Die Zusammenarbeit mit USAID in den Partnerländern bleibt offen, ebenso die Frage der Arbeitskapazität für Aufgaben des Monitoring und der Evaluation. Soweit MCC Mitarbeiter von USAID übernimmt, könnte das zu einer Schwächung von USAID beitragen. Zudem stellt sich die Frage, wieweit USAID die Entwicklungszusammenarbeit in den neuen Schwerpunktländern von MCC fortsetzt.

Das Millennium-Projekt bietet gewiss die Chance einer Qualitätssteigerung amerikanischer Hilfe, indem es die Reformorientierung der Partnerländer und die Entwicklungsorientierung ihres staatlichen Handelns stärkt. Dazu bedarf es aber auch eines leistungsfähigen Monitoring- und Evaluationssystems; ohne ein solches können die Nehmerländer in ihrer Zusammenarbeit mit MCC und USAID keinen entwicklungsorientierten Kurs in ihrer Wirtschafts-, Ent-

[26] Vgl. Mr. Bush's Challenge, in: Washington Post vom 12. 11. 2004, S. 24.
[27] Vgl. Rikhol Bhavani/Nancy Birdsall/Isaac Shapiro, Wither Development Assistance? An Analysis of the President's 2005 Budget Request, Washington, D.C., Juli 2004.
[28] Vgl. ebd., S. 3.
[29] Vgl. Sheila Herrling/Steve Radelet, The MCC Between a Rock and a Hard Place: More Countries, Less Money and the Transformational Challenge, Washington, D.C., 27. 10. 2005, Center for Global Development, in: www.cgdev.org/cintent/opinion/detail/4734 (1. 3. 2006).
[30] Vgl. Steve Radelet, Will the Millennium Challenge Account be Different?, Washington, D.C. 2004, S. 180 ff.

wicklungs- und Transformationspolitik halten. Der Aufbau dieses Systems ist umso vordringlicher, als nur ein Bruchteil aller Entwicklungsländer, mit denen die US-Regierung kooperiert, Hilfeleistung des Millennium-Projektes erhalten.

Notwendig ist daher die Entwicklung und Durchsetzung eines langfristig tragfähigen strategischen Gesamtkonzeptes, das USAID auf folgende Ziele der Entwicklungszusammenarbeit verpflichten sollte: humanitäre Hilfe; Unterstützung nachhaltiger Entwicklung und der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns, wo es um transnationale Kooperation und regionale Stabilität geht; die Stabilisierung von Krisenstaaten; die Erleichterung der Entwicklung in Reformstaaten und die Unterstützung armer Partnerländer mit nur schwachem entwicklungspolitischen Leistungsprofil bei der Bekämpfung der Armut, der Förderung nachhaltigen Wachstums und von „good governance".

USAID ist sich der Tatsache bewusst, dass der Hunger in der Dritten Welt auch auf eine verfehlte Agrarpolitik der Industrie- wie der Entwicklungsländer zurückzuführen ist. Deswegen bedürfe die Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Landwirtschaft in mehrfacher Hinsicht einer Neuorientierung.[31] Nachdem die Verteidigungsstrategie der Vereinigten Staaten im Jahre 2002 neu definiert worden ist, markiert die Einsetzung des Millennium Challenge Accounts einen ähnlich tiefen historischen Einschnitt wie die Gründung von USAID und Peace Corps unter Präsident John F. Kennedy.[32] Die Dynamisierung der Entwicklungshilfe geschieht aber unter unilateralem Vorzeichen: Eine Kooperation mit benachbarten Programmen der multilateralen Organisationen findet nicht statt, und ein tragfähiger Dialog mit diesen Institutionen über Schwerpunkte der Programmplanung sowie Auswahlmaßstäbe bei der Bestimmung der Partnerländer ist noch nicht zu erkennen. Die Auswahlmaßstäbe des Millennium-Projektes legen ihre konsequente Anwendung auf die *gesamte* Dritte-Welt-Politik der Vereinigten Staaten nahe. Sie stehen letztlich einer Politik entgegen, welche die Zusammenarbeit mit Ländern fortsetzt, die demokratische Rechte wie die des Aufbaus von Parteien und Gewerkschaften verletzen und gegen die Menschenrechte verstoßen. Die Entwicklungszusammenarbeit mit Ländern wie Vietnam, Uganda, Ägypten, Zimbabwe und Pakistan muss daher im Lichte dieser Forderungen geprüft und neu durchdacht werden.[33]

Mit ihrem Neuansatz der amerikanischen Entwicklungspolitik hat die US-Regierung den ehrgeizigsten Versuch seit der Verabschiedung des Marshall-Plans unternommen, Qualität und Umfang der Auslandshilfe zu steigern. Die Dynamik dieser neuen Kursbestimmung wird aber durch vier konzeptionelle Mängel erheblich abgeschwächt.[34] *Erstens* durch den geringen Umfang und die unzulängliche Qualität der Hilfe; *zweitens* durch die mangelnde oder völlig fehlende Abstimmung mit der Außenhandels-, Technologie-, Umwelt- und Migrationspolitik; *drittens* durch eine fehlende Strategie für den Aufbau leistungsfähiger Institutionen in den entwicklungsschwachen Krisenstaaten und *viertens* durch den Vorrang unilateraler vor multilateraler Politik. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die von der Regierung Bush geplante Generalrevision der Auslandshilfe diesen Engpässen Rechnung trägt. Nur in enger Abstimmung mit dem Kongress wird sie einen wirksameren Beitrag zur Bekämpfung der globalen Armut leisten können.

[31] Vgl. Andrew Natsios, Administration USAID, U.S. Senate Committee on Foreign Relations (Hearing), „The State and the World Report on Hunger from Africa to North Korea", 108th Congress, Ist Session, 25. 2. 2003, in: http://foreign.senate.gov/hearings/2003/hrg030225a.html (1. 3. 2006). Vgl. Magüi Moreno Torres/Michael Anderson, Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction, UK-DID – PRDE Working Paper, London, August 2004.

[32] Vgl. Jochen Steinhilber, Millennium Challenge Account. Goals and strategies of US development policy, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Security in a Globalized World, Briefing Papers, Berlin, März 2004.

[33] Vgl. Jennifer L. Windsor, Better Development Through Democracy, in: The New York Times vom 19. 7. 2002.

[34] Vgl. Nancy Birdsall/Stewart Patrick/Milan Vaishnav, Reforming US Development Policy: Four Critical Fixes, Center for Global Development, Washington, D.C., 12. 1. 2006, in: www.cgdev.org/content/opinion/detail/5692 (1. 3. 2006).

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.

Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Dr. Ludwig Watzal
Sabine Klingelhöfer
Andreas Kötzing (Volontär)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung Das **Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung einschließlich APuZ zum Preis von Euro 19,15 halbjährlich, Jahresvorzugspreis Euro 34,90 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;

Die Veröffentlichungen in Aus Politik und Zeitgeschichte stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

APuZ

Nächste Ausgabe 15–16/2006 · 10. April 2006

Verbände und Lobbyismus

Ulrich von Alemann · Florian Eckert
Lobbyismus als Schattenpolitik

Alexander Straßner
Verbandsfunktionen in der modernen Gesellschaft

Werner Bührer
Unternehmerverbände und Staat in Deutschland

Lothar Funk
Rolle und Zukunft der Arbeitgeberverbände in Europa

Cornelia Woll
Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union?

Außenpolitik der USA

APuZ 14/2006

Siegfried Buschschlüter

3-4 **„I'm a war president"**

Wenn es eine Äußerung gibt, die das Denken und Handeln von George W. Bush auf den Punkt bringt, dann diese: „I'm a war president". Sie stammt aus einem Interview und war keine spontane Antwort. „Ich bin ein Kriegspräsident" klingt wie ein Credo, vergleichbar mit John F. Kennedys „Ich bin ein Berliner".

Crister S. Garrett

5-11 **Ein Brückenschlag zwischen „altem" und „neuem" Europa**

Die europäisch-amerikanischen Beziehungen stehen an einem Wendepunkt. Bundeskanzlerin Angela Merkel kann es gelingen, die bestehenden Spannungen abzubauen – wenn sie dabei auf enge transatlantische Zusammenarbeit setzt.

Kay Möller

12-18 **Die Chinapolitik der USA**

Die Chinapolitik der USA hat seit 2001 vier Phasen durchlaufen: halbherzige Konfrontation, halbherzige Kooperation, Vernachlässigung und drohender Orientierungsverlust. Wenn die US-Administration keine praktikable Strategie entwickelt, könnten Lobbygruppen die Chinapolitik negativ beeinflussen.

Ferhad Ibrahim

19-24 **Das Irak-Modell und die Politik der USA gegenüber Syrien**

Da die USA das Irak-Modell nicht wiederholen wollen, werden sie das „libysche Modell" zur Grundlage ihres Handelns gegenüber Syrien machen. Einzelne VN-Resolutionen könnten dabei die Grundlage für eine Sanktionspolitik sein.

Gert Krell

25-31 **Die USA, Israel und der Nahost-Konflikt**

Der Blick auf die Geschichte und Entwicklung der Beziehungen zwischen den USA und Israel stellt gängige politische Ansichten verschiedener Richtungen in Frage. Er dokumentiert zugleich Widersprüche in der Außenpolitik der amerikanischen Demokratie gegenüber dem Nahost-Konflikt.

Paul Kevenhörster

31-38 **Das Millennium-Projekt**

Mit dem Millennium-Projekt hat die amerikanische Entwicklungspolitik Demokratie und Entwicklung als integrierende Bestandteile einer entwicklungspolitischen Zielperspektive definiert. Das Projekt soll politische Reformen unterstützen und Wachstumsprozesse fördern.