

## 3 Außenpolitik als Handlungsfeld

### 3.1 Grundkonzepte: Der Zusammenhang zwischen Innen- und Außenpolitik

In der Literatur bezeichnet *Außenpolitik* zunächst das Verhalten, mit dem die „im souveränen Nationalstaat organisierte Gesellschaft ihre Interessen gegenüber ihrer Umwelt wahrnimmt und durchsetzt.“ (Seidelmann 1994: 42) Außenpolitik kann sich auf den politischen, militärischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und kulturellen Bereich beziehen. Voraussetzung für die Außenpolitik ist die Existenz der Staatlichkeit, die Fähigkeit und der Wille, die Interessen nach außen zu vertreten sowie die politische Konstellation im internationalen Raum. „Analytisch bildet Außenpolitik den Fokus der auswärtigen Beziehungen zunächst des einzelnen Nationalstaates als primären Akteur, während andererseits der Analysefokus ‚Internationale Beziehungen‘ der Systemperspektive, dem gesamten Ensemble aller außenpolitischen Akteure verpflichtet ist.“ (Albrecht 1997: 63)

*Historisch* war die Gestaltung auswärtiger Beziehungen zunächst ausschließlich der Exekutive vorbehalten. Sie wurde als „Staatskunst“ verstanden, die dem Ziel dienen sollte, die Macht eines Staates und seine territoriale Integrität über Diplomatie, die Einrichtung von Bündnissystemen, z. B. durch eine Politik des „Machtgleichgewichts“, sowie nötigenfalls durch militärische Aktionen abzusichern. Die europäischen Monarchien versuchten zunächst, die Domäne der Außenpolitik gegenüber den Parlamentarisierungsstrategien des aufstrebenden Bürgertums abzuschotten. Nur schrittweise setzte sich eine Demokratisierung in der auswärtigen Politik durch. Die Verfassung der Vereinigten Staaten von 1787 ist die erste Verfassung, die dem Parlament, d. h. dem amerikanischen Kongress, bedeutende Mitspracherechte in der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen einräumte. Zunehmend wurde zu Beginn des 19. Jahrhunderts auch im kontinental-europäischen Konstitutionalismus das Konzept des Primats der Exekutive in Frage gestellt. Im 20. Jahrhundert erhielt das Parlament schließlich in fast allen Demokratien die Kompetenz, über internationale Verträge sowie über Kriegserklärungen und Friedensverträge in letzter Instanz zu entscheiden. Mit der Gründung der Bundesrepublik setzte sich auch in Deutschland das westliche Verständnis einer parlamentarisch kontrollierten Außenpolitik durch; außenpolitische Grundsätze wurden im Grundgesetz in Artikel 32 und 59, sowie dem nach der deutschen Vereinigung neu gefassten Artikel 23 (europäische Integration) verfassungsrechtlich festgelegt (vgl. auch Schmidt/Hellmann/Wolf 2007).

Aus herrschaftskritischer Perspektive bleibt die Frage, inwieweit Öffentlichkeit, parlamentarische Kontrolle und Transparenz bei außenpolitischen Entscheidungen gewährleistet sind, ein zentrales Problem moderner Gesellschaften. Auch in entwickelten Demokratien kann der Prozess demokratischer Entscheidungsfindung in der Außenpolitik einen Streitpunkt bilden, wenn, mit dem Verweis auf die Sensibilität von sicherheitspolitischen Themen, Entschei-

dungsbereiche von der Öffentlichkeit ferngehalten werden oder Bürger- und Protestbewegungen einen größeren Einfluss auf Entscheidungen ausüben wollen. „Selbst in den modernen Demokratien ist Außen- und Sicherheitspolitik eines der letzten Reservate der Exekutive“ (Seidelmann 1994: 47). Inzwischen hat sich gezeigt, dass nicht nur das Parlament, sondern auch gesellschaftliche Institutionen und die Medien auf außenpolitische Entscheidungsfindungen Einfluss ausüben, auch wenn sie verfassungsrechtlich eine dem Parlament und der Regierung untergeordnete Rolle einnehmen. Jede Regierung in den westlichen Ländern geht bei ihrer Entscheidungsfindung daher nicht nur auf das Parlament, sondern auch auf die öffentliche Meinung ein.

Durch die gewandelte Rolle von Staatlichkeit, die sich im Kontext der Globalisierung und der zunehmenden internationalen Verflechtungen im Rahmen von internationalen Organisationen ergibt, verändern sich die Rahmenbedingungen für die Außenpolitik. Charakteristisch für die westlichen Demokratien ist die zunehmende Verrechtlichung und Verregelung von Politik sowie die stärkere Fragmentierung des außenpolitischen Entscheidungsprozesses. Kein Staat dieser Region kann heute Außenpolitik ausschließlich aus nationalem Interesse heraus betreiben, sondern muss die weltwirtschaftlichen und -politischen Rahmenbedingungen sowie den Kontext internationaler Organisationen berücksichtigen. Durch den Transfer von Souveränität auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik auf die Europäische Union im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gehen die Mitgliedstaaten der EU beispielsweise eine weitgehende Interdependenz ihrer jeweiligen Außenpolitik ein. Dies gilt vor allem für die Bundesrepublik, die die Unterstützung der europäischen Integration im Grundgesetz festgeschrieben und ihr damit Verfassungsrang gegeben hat.

*Analytisch* verbindet die Untersuchung der Außenpolitik drei Ebenen miteinander: Sie beschreibt Außenpolitik als nationalstaatliches Verhalten, sie zeigt Zusammenhänge zwischen innergesellschaftlichen und internationalen Faktoren auf, und sie muss in verschiedenen Handlungsbereichen gouvernementale und nicht-gouvernementale Maßnahmen einbeziehen (Seidelmann 1994: 43). Während in früheren Untersuchungen vor allem staatliches Handeln und das „nationale Interesse“ von Staaten im Mittelpunkt der Analyse stand (realistische Denkschule), werden heute angesichts der zunehmenden Verflechtungen und Interdependenzen in den internationalen Beziehungen komplexere Ansätze der Analyse präferiert (Schmidt/Hellmann/Wolf 2007; Katzenstein 1996). Mit dieser Entwicklung wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich die auswärtigen Beziehungen nicht mehr auf die Analyse des Staatshandelns beschränken lassen. Der Friedens- und Konfliktforscher Ulrich Albrecht spricht von einer „dreifachen Bedeutungsverschiebung“ internationaler Politik: „Zum einen treten neben die Staatsregierungen als Akteure mehr und mehr politisch nicht legitimiert Handelnde, vor allem aus dem Bereich der Wirtschaft (NROs, Multinationale Konzerne). Zum anderen lösen sich vom Gegenpol des Akteurshandelns her, dem internationalen System, durch Prozesse der Globalisierung Einzelpotentiale des auswärtigen Handelns teilweise auf. Drittens werden neben den angestammten Arenen ausgedehnte neue Politikfelder zusätzlich in die auswärtige Politik einbezogen: jüngst die internationale Umweltpolitik, nach der Entwicklungspolitik ... zur Stärkung wirtschaftlich minder leistungsfähiger Gesellschaften.“ (Albrecht 1997: 63) Institutionalistische und konstruktivistische Ansätze gehen heute daher analytisch von einem komplexen System der Interessenvermittlung, Kommunikation und Verhandlung in der Außenpolitik aus.

In der neueren Literatur wird Außenpolitik als ein Handlungsfeld verstanden, das eng mit innenpolitischen Bedingungen verknüpft ist und daher nur im Kontext der innenpolitischen Voraussetzungen analysiert werden kann. Der *Zusammenhang zwischen Innen- und Außenpolitik* ist daher ein zentrales Konzept in der Analyse der Außenpolitik. Während die internationalen Beziehungen einerseits den Rahmen für die Außenpolitik bilden, der die Handlungs- und Entscheidungspräferenzen strukturiert und beeinflusst, so wird andererseits das innenpolitische Umfeld als zentraler analytischer Zusammenhang begriffen. Die internationalen Zusammenhänge wirken nicht direkt politikverändernd; vielmehr wirken innenpolitische Faktoren als „Prisma“, durch das die externen Einflüsse gebrochen und modifiziert werden. Akteurskonstellationen und Machtverteilungen in einem gegebenen Land, historisch gebildete Normen und Werte sowie öffentliche Diskurse über außenpolitische Probleme werden als Basisfaktoren betrachtet, die Außenpolitik konstituieren. Die traditionelle analytische Trennung von Innen- und Außenpolitik gilt daher als überholt.

Der *theoretische und methodische Stand* der Forschung zur Außenpolitik wird immer noch als unbefriedigend bezeichnet (Seidelmann 1994: 45). Tatsächlich koexistieren verschiedene theoretische Ansätze nebeneinander, die sich in Reichweite und Erklärungskraft voneinander unterscheiden. Welche Theorien bzw. Erklärungsansätze zur Analyse von Außenpolitik herangezogen werden, wird nicht nur von der Fragestellung der Untersuchung beeinflusst, sondern auch vom Erkenntnisinteresse der Forschenden. Theorieproduktion kann beispielsweise dem kritischen Anliegen entspringen, die internationalen Beziehungen in ihren grundlegenden Zusammenhängen und Machtstrukturen zu analysieren und zu verändern, oder sie kann auf einem Interesse an Problemlösungen, z. B. in der Politikberatung, beruhen, wobei die bestehenden Weltverhältnisse zunächst als gegeben akzeptiert werden. Auch in methodischer Hinsicht ist eine Vielzahl von Vorgehensweisen zu konstatieren. Methodisch kann beispielsweise ein empirisch-analytisches, historisch-soziologisches, neo-institutionalistisches oder ein konstruktivistisches Verfahren gewählt werden, um das Problemfeld zu analysieren; dem heutigen Forschungsstand entsprechend sollten die epistemologischen Implikationen der unterschiedlichen Verfahren reflektiert und dargelegt werden.

In einem Versuch, die vorliegenden Ansätze zu systematisieren, unterscheidet der Politikwissenschaftler Reimund Seidelmann (1994) *vier Erklärungsansätze* zur Analyse von Außenpolitik, die der folgenden Übersicht über theoretische Ansätze zugrunde liegen:

1. Der *machtpolitische Ansatz*: Er geht davon aus, dass Außenpolitik auf Erhalt, Ausbau und Absicherung der Machtposition eines Staates abzielt. In der Regel wird dabei ein „nationales Interesse“ angenommen, das sich in der Außenpolitik manifestiert. Machtpolitische Studien untersuchen die globalen und regionalen Machtverhältnisse sowie die Kapazität von Staaten, über politische und diplomatische, gegebenenfalls auch über militärische Mittel, eine Machtposition zum eigenen Vorteil auszubauen. Machtpolitische Ansätze gehen von einem Bild der Welt aus, welches von souveränen Nationalstaaten geprägt wird (Realismus). Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hat dieser Ansatz eine Renaissance erfahren; auch ist er in geschichtswissenschaftlichen Betrachtungen dominierend. (Prominente Vertreter: Hans J. Morgenthau; in jüngerer Zeit John Mearsheimer; für die Bundesrepublik z. B. Christian Hacke)

Das Problem dieses Ansatzes ist darin zu sehen, dass das Nationalstaats-Paradigma die Analyse in der Regel auf das Regierungshandeln verengt. Vertreter dieses Ansatzes tendieren

dazu, einerseits die innerstaatliche Analyseebene (innenpolitisches Umfeld) und andererseits die internationalen Interdependenzen und Akteurskonstellationen zu vernachlässigen.

2. Der *Aktions-Reaktions-Ansatz*: Er erklärt Außenpolitik als Reaktion auf einen von außen kommenden Anreiz (Ereignis), auf den ein Staat reagiert und dadurch wiederum bei anderen Staaten Gegenreaktionen auslöst. Beeinflusst vom amerikanischen Behaviorismus findet dieser Ansatz heute teilweise in der Perzeptionsanalyse und in einigen quantitativen Analysen eine Fortsetzung. (Vertreter z. B. Karl Deutsch)

Als Problem dieses Ansatzes wird die mangelnde Berücksichtigung von internationalen Herrschaftsverhältnissen und strukturellen Ursachen außenpolitischen Handelns genannt. Der Aktions-Reaktions-Ansatz ist abstrakt und sozialpsychologisch begründet.

3. Der *Ziel-Mittel-Ansatz*: Dieser Ansatz ist beeinflusst durch die *systemanalytische Denkschule*. Er fragt nach den in der Außenpolitik angelegten Zielhierarchien, -kongruenzen und -konkurrenzen und danach, welche Mittel eingesetzt werden, um diese Ziele zu erreichen. Als Vorteile dieses Ansatzes gilt die Möglichkeit, die Zweckrationalität außenpolitischen Handelns zu überprüfen, die Kompatibilität mit Systemtrends festzustellen und eine außenpolitische Strategie an ihren proklamierten Zielen zu messen (Vertreter z. B. Ernst-Otto Czempiel).

Der Ziel-Mittel-Ansatz, der auch für historische Längsschnitt-Untersuchungen – beispielsweise über die Prioritäten der deutschen Außenpolitik – geeignet ist, kann empirisch fundierte, realitätsbezogene Aussagen treffen. Das Problem dieses Ansatzes besteht allerdings in der Überbetonung des Systemcharakters internationaler Politik; auch wird Politik primär aus der Makro-Perspektive betrachtet.

4. Der *Bedingungsstrukturansatz*: Er konzentriert sich auf die *strukturellen Bedingungsfaktoren* für Außenpolitik, die sie in Inhalt, Ziel und Reichweite langfristig bestimmen (z. B. geographische Lage; Wirtschaftsstruktur; historische Bedingungen; militärische Ressourcen). Obwohl dieser Ansatz Vorteile aufweist, da er eine Bewertung allgemeiner Erfolgchancen von Außenpolitik in einer längerfristigen Sicht erlaubt, besteht das Problem hier in der Gefahr einer Generalisierung von Strukturen aus der Makro-Perspektive. (Vertreter z. B. Paul Kennedy)

Zwei neuere Erklärungsansätze sind darüber hinaus zu nennen; zum einen die unter dem Sammelbegriff zusammengefassten *rational choice*-Ansätze, die vor allem im angelsächsischen Raum weite Verbreitung gefunden haben, sowie zum anderen neuere *konstruktivistische* Ansätze.

5. *Rational choice*-Ansätze beruhen auf der Grundannahme, dass Staaten auf Basis von rational begründeten Handlungsalternativen Entscheidungen („choices“) fällen. Ihr Handeln ist kalkuliert, zielgerichtet und verfolgt in der Regel das „nationale Interesse“ eines Landes. Eine besondere Variante des inzwischen recht vielschichtigen Forschungsfeldes ist die Spieltheorie (*game theory*), die zuerst zur Analyse ökonomischer Entscheidungssituationen angewandt wurde (vgl. Tsebelis 1990). Heute wird sie von einigen Autoren im Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und teilweise bei sicherheitspolitischen Analysen verwandt. *Rational choice*-Ansätze fragen in der Regel nicht nach dem Kontext politischen Handelns; die historische oder kulturelle Genese der zur Wahl stehenden Entscheidungsalternativen wird nicht hinterfragt. Auch die Perception eines Problems bzw. die kulturellen und subjektiven Voraussetzungen des zielgerichteten Handelns bleiben in der Regel unberücksichtigt.

Präferiert werden mathematische Modelle (ökonometrische Modelle) und quantitative gegenüber qualitativen oder historisch orientierten Forschungsmethoden. Da *Rational choice*-Ansätze das internationale System als gegeben voraussetzen und mit einem vorab bestimmten *Set* von Alternativen operieren, wird diesem Ansatz für die Analyse der komplexen Beziehungen in der Außenpolitik nur eine begrenzte Aussagekraft eingeräumt. Es findet eine Reduktion der Realität auf Präferenzen und Interessen von Staaten statt, die heuristisch hilfreich, analytisch jedoch eine Vereinfachung der komplexen Interdependenz in der Außenpolitik beinhaltet. Die Ergebnisse von Studien beziehen sich in der Regel auf ein eng umrissenes Problemfeld.

6. *Konstruktivistische Ansätze* begreifen die Welt der internationalen Politik als historisch und sozial konstruierte Realität, die durch das intersubjektive Handeln von Akteuren bestimmt wird. Die systemische Umwelt sowie die strukturellen Zusammenhänge werden in diesen Ansätzen nicht als gegeben, sondern als in einem Prozess der sozialen Interaktion entstanden hypostasiert. Der analytische Fokus liegt daher auf dem Prozess der Konstruktion der Realität in Form von Kommunikation, Sozialisation und Sprache, auf Institutionen und der sozialen Interaktion von Akteuren. Kollektive Werte und Normen sowie sprachlich kodierte Regeln und Diskurse sind hier Schlüssel für die Analyse der internationalen Beziehungen. Ein zentrales Thema bildet die historische und politische Konstruktion staatlicher Identität, oder, mit den Worten des amerikanischen Politikwissenschaftlers Peter Katzenstein „identity as a shorthand label vor varying constructions of nation- and statehood“ (Katzenstein 1996: 6). Daher untersuchen Vertreter sozialkonstruktivistischer Ansätze kulturell entstandene Normen und Werte, die die nationale Sicherheitspolitik bestimmen und treten für eine stärkere Berücksichtigung gesellschaftlicher Zusammenhänge ein (Katzenstein 1996). In der Außenpolitik der Bundesrepublik wurden konstruktivistische Ansätze z. B. auf die Analyse des Ost-West-Konflikts angewandt (Lebow/Risse-Kappen 1995). Teilweise kommt es zu Überschneidungen des Konstruktivismus mit feministischen Analyse-Ansätzen, wie beispielsweise die Arbeit von J. Ann Tickner über Identität und Sicherheit zeigt, die feministisch-konstruktivistisch vorgeht. Konstruktivistische Analysen von Außenpolitik fokussieren Normen und Werte als historisch entstandene Leitbilder und Handlungsorientierungen.

### Literatur

Albrecht, Ulrich: „Außenpolitik“, in: Ulrich Albrecht/Helmut Volger (Hg.): Lexikon der Internationalen Politik, München 1997, S. 63–66

Boeckh, Andreas (Hg.): Internationale Beziehungen, Lexikon der Politik, Bd. 6, hrsg. von Dieter Nohlen, München 1994

Hacke, Christian: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Frankfurt a. M. 2003

Haftendorn, Helga: „Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse“, in: Volker Rittberger (Hrsg.): Theorien internationaler Beziehungen, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 1990, S. 401–423

Haftendorn, Helga: „Gulliver in der Mitte Europas. Internationale Verflechtung und Nationale Handlungsmöglichkeiten“, in: Karl Kaiser/Hanns Maull (Hg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 2: Herausforderungen, München 1994, S. 129–152

Katzenstein, Peter J. (Hg.): The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics, New York 1996

Katzenstein, Peter J. (Hg.): Tamed Power. Germany in Europe, Ithaca/London 1997

Lebow, Richard Ned/Thomas Risse-Kappen (Hg.): *International Relations Theory and the End of the Cold War*, New York 1995

Schmidt, Siegmund/Hellmann, Gunther/Reinhard Wolf (Hg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007

Seidelmann, Reimund: „Außenpolitik“, in: Andreas Boeckh (Hg.): *Internationale Beziehungen*, München 1994, S. 42–49

Tsebelis, George: *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley 1990

## 3.2 Die Außenpolitik der Bundesrepublik

### 3.2.1 Historische und institutionelle Rahmenbedingungen

Konzeptionell sind für die Analyse der Außenpolitik vor allem solche Ansätze geeignet, die die Verbindung zwischen außenpolitischem Handlungsrahmen und innenpolitischem Umfeld analysieren (Crawford 2007; Katzenstein 1997). Ländervergleiche haben gezeigt, dass die Formulierung außenpolitischer Zielsetzungen durch innenpolitische Bedingungen gefiltert und strukturiert werden, so dass beispielsweise selbst Länder mit ähnlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen und Handlungspotentialen unterschiedlich auf die zunehmende Globalisierung reagieren. Das heißt, die historischen und politisch-kulturellen Erfahrungen eines Landes sowie die innergesellschaftlichen Bedingungen und politischen Entscheidungsstrukturen bilden wichtige Voraussetzungen für die Außenpolitik.

Die *historischen Erfahrungen* Deutschlands, wie die verspätete Nationalstaatsbildung, das Scheitern der Weimarer Republik und die doppelte Diktaturerfahrung, haben die politische Positionierung der Bundesrepublik in der Außenpolitik nachhaltig beeinflusst (Hacke 2003; Hellmann 2006; Schöllgen 2004; Schmidt/Hellmann/Wolf 2007). Die „deutsche Frage“ in Europa, die in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts als Problem der Machtposition Deutschlands gefasst wurde – wie mächtig kann Deutschland sein, ohne andere Länder in Europa zu gefährden, bzw. wie machtlos kann es sein, ohne durch innere Instabilität zur potentiellen Gefahr für Europa zu werden –, wurde in der Nachkriegszeit als Frage der neuen politischen, demokratischen Ordnung reformuliert. Die Bundesrepublik wurde im Zuge des Kalten Krieges als Mitglied der NATO und der Europäischen Gemeinschaft institutionell eingebunden und erlangte erst im Kontext dieser Organisationen europäische und internationale Anerkennung („Westbindung“). Diese Entwicklung wird auch als Paradoxon der deutschen Außenpolitik nach 1945 beschrieben: Die Bundesrepublik gewann umso mehr Einfluss, je mehr sie in Abgrenzung zur gescheiterten Großmachtpolitik eine Politik ziviler, internationaler Verflechtung vorantrieb (vgl. Schmidt/Hellmann/Wolf 2007). Heute besteht ein weitgehender Konsens in der deutschen Politik, dass das Land im Rahmen der Europäischen Union und im Verbund mit anderen europäischen Ländern mehr Einfluss ausüben kann, als allein auf sich gestellt. Deutschland ist daher heute eine „europäische Macht“ und zählt zu den wichtigsten Ländern in der EU. Eine Konsequenz aus dieser Grundorientierung ist, dass das vereinigte Deutschland nach 1990 auch international mehr Verantwortung übernehmen muss.

Mit der *Teilung Deutschlands* erhielt die deutsche Frage zusätzlich die Dimension der territorialen und nationalen Identität. Die Beziehung zwischen den beiden deutschen Staaten, der Bundesrepublik und der DDR, wurde zum Kernproblem deutscher Außenpolitik. Die

Abgrenzung von der DDR – das „andere“ Deutschland, der „zweite“ deutsche Staat etc. – bildete einen zentralen Bestandteil der (west)deutschen Identität. Erst mit der deutschen Einheit 1990 wurde die „nationale Frage“ für die Bundesrepublik territorial geregelt. Die „unverhoffte Einheit“ (Jarausch 1995) stellt den wohl wichtigsten Einschnitt in der politischen Entwicklung der Nachkriegszeit dar. Nach der Herstellung der deutschen Einheit kann die „deutsche Frage“ als dreifach gelöstes Problem definiert werden: „(1) der Einheit Deutschlands, also einer territorialen und nationalen Identität, (2) seiner Verfassung, also seiner politischen Ordnung und (3) seines internationalen Status, also seiner Verträglichkeit mit Frieden und Stabilität in Europa.“ (Rittberger 1994, S.75f.)

Aufgrund dieser Geschichte heben sich in der Außenpolitik der Bundesrepublik *historisch-kulturelle Besonderheiten* heraus, die sie von anderen westlichen Demokratien unterscheidet. Als prägend gelten vor allem die Erfahrungen des Nationalsozialismus und des Zweiten Weltkriegs, aus denen eine „historische Verantwortung“ Deutschlands abgeleitet wurde, sich in Machtbeschränkung zu üben und aktiv die Ziele der Friedenssicherung und des Ausgleichs mit anderen Völkern zu verfolgen. Insbesondere zu Israel hat die Bundesrepublik eine besondere Beziehung entwickelt, mit der sie die vom nationalsozialistischen Deutschland begangenen Verbrechen anerkennt. So hatte bereits die Adenauer-Regierung im Jahr 1951, u. a. durch die Vermittlung von Nachum Goldmann, Entschädigungszahlungen an Israel geleistet und sich in späteren Jahren auf verschiedenen Ebenen, etwa im Jugendaustausch, in den Kultur- und Wissenschaftsbeziehungen und durch politische Vermittlungsbemühungen im Nahost-Konflikt um gute Beziehungen zu Israel bemüht.

Mit dem Konzept des kollektiven Gedächtnis („*collective memories*“) haben die amerikanischen Politikwissenschaftler Andrei S. Markovits und Simon Reich versucht, diese Erinnerungsspuren der deutschen Geschichte im außenpolitischen Prozess nach dem Ende des Ost-West-Konflikts analytisch zu erfassen. Sie vertreten in ihrem Buch „*The German Predicament*“ (1997) die These, dass die historischen Erfahrungen des Nationalsozialismus und vor allem der Holocaust in das kollektive Gedächtnis eingegangen sind und auch heute noch die Position Deutschlands in Europa bestimmen. Aus der Rezeption der Geschichte des Nationalsozialismus habe sich eine Selbstbeschränkung der Macht ergeben; daher definiere sich Deutschland nicht als „Großmacht“ oder gar „Weltmacht“, sondern vor allem im Kontext der europäischen Gemeinschaft. Die Autoren problematisieren vor diesem Hintergrund die neue Hegemonie Deutschlands, die sich aus dem wirtschaftlichen und politischen Einfluss ergibt, den das Land in der Mitte Europas vor allem in den Reformländern Mitteleuropas ausübt, und stellen die Frage, wie das vereinigte Deutschland mit diesem Machtzuwachs umgehen werde (Markovits/Reich 1997; vgl. auch Hanrieder 1995). Markovits und Reich verwerfen die These der Neo-Realisten, die davon ausgehen, dass das wiedervereinigte Deutschland sich nicht nur ökonomisch sondern auch militärisch zu einer europäischen Großmacht entwickeln werde, wie dies z. B. der amerikanische Sicherheitspolitiker John Mearsheimer behauptet hatte, indem sie herausarbeiten, dass Deutschlands politische und wirtschaftliche Position nur aufgrund der Einbindung in die europäischen Institutionen möglich geworden ist, eine Auffassung, die durch neuere Studien bestätigt werden kann (z. B. Risse 2004).

Im Vergleich zur Bedeutung der nationalsozialistischen Vergangenheit, die für die politischen Eliten in Deutschland auch nach der Vereinigung 1990 relevant bleibt, sind aus der politisch-kulturellen Erfahrung der DDR kaum identitätsbildende Dimensionen in die neue deutsche Außenpolitik eingegangen, was nicht nur auf die schwache Repräsentanz von ehemaligen DDR-Bürgern unter den außenpolitischen Eliten zurückzuführen ist, sondern sich auch aus

den begrenzten Handlungsalternativen des institutionell stark eingebundenen vereinigten Deutschlands ergibt. Zutreffend hat der amerikanische Politikwissenschaftler Peter Katzenstein (1997) die Bundesrepublik als „*tamed power*“, gezähmte Macht, bezeichnet, die durch ihre institutionelle Verknüpfung mit anderen Ländern auf Eigenmacht verzichtet, aber dadurch an politischem Einfluss gewonnen hat. Für die Bundesrepublik nach 1990 wäre eine militärische Weltmachtoption nur um den Preis des Ruins der eigenen wirtschaftlichen Wurzeln zu realisieren gewesen und war daher keine realitätsgerechte Handlungsoption. Auch Neutralität erschien keine Option in einer Zeit, in der die Weltpolitik zunehmend globalisiert und auf internationale Organisationen angewiesen ist. Schon in den „Zwei-plus-Vier“-Verhandlungen zur deutschen Einheit zeigte sich, wie stark die Zukunft Deutschlands von den Alliierten bestimmt wurde und das Design für die Vereinigung von den Vorstellungen der Vertragspartner geprägt wurde (vgl. Sarotte 2009). Mit der Einbindung des vereinigten Deutschlands in das NATO-System setzte sich die in der Zeit des Ost-West-Konflikts geschaffene Sicherheitsarchitektur daher fort.

Der Grundkonsens einer europäischen Einbindung wurde auch nach der deutschen Vereinigung nicht aufgegeben. Vielmehr wurde der *normative Rahmen* für die Außenpolitik der Bundesrepublik aufrechterhalten und bestärkt. Die vor allem unter dem Eindruck des Zweiten Weltkriegs entstandenen neuen Werte und Normen, die in der Außenpolitik seit der Nachkriegszeit handlungsanleitend wurden, bilden eine spezifische „außenpolitische Konstitution“ (Medick-Krakau 1999: 92; vgl. auch Schmidt/Hellmann/Wolf 2007). Sie kann als außenpolitischer Orientierungsrahmen eines mit anderen verflochtenen Staates verstanden werden, die auf Normen von Demokratie und Frieden basiert. Der normative Rahmen der Außenpolitik wird vor allem durch das Grundgesetz der Bundesrepublik vorgegeben. Es enthält wichtige Staatszielbestimmungen wie das Friedensgebot (insbes. die Präambel, der Grundrechtekatalog, sowie ausdrücklich Art. 26) und die Bestimmung der militärischen Selbstbeschränkung in der Landesverteidigung (Art. 87a). Besondere Beachtung verdient auch das europäische Integrationsgebot in Artikel 23, welches nach Verabschiedung des Maastrichter-Vertrags in das Grundgesetz aufgenommen wurde und den Transfer von Souveränität auf europäische Einrichtungen bekräftigt. Insgesamt weisen die normativen Ziele – parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik, Friedensziel, stabile Grundordnung – eine hohe Kontinuität in der Geschichte der Bundesrepublik auf. Das Ziel der deutschen Einheit hat sich aufgrund der Vereinigung 1990 zugleich erübrigt.

Der außenpolitische *Entscheidungsprozess* ist durch die Verteilung von Zuständigkeiten auf Legislative, Exekutive und Judikative und deren Kombination sowie die Zuständigkeit von Bund und Ländern charakterisiert. Einfluss üben darüber hinaus auch nicht-staatliche Akteure aus, wie beispielsweise wirtschaftliche Lobbygruppen. Systemisch betrachtet unterscheidet die Politikwissenschaftlerin Helga Haftendorn drei Kernelemente im Entscheidungsprozess: Akteure, Prozesse und Strukturen. „Die für den außenpolitischen Entscheidungsprozeß relevanten Strukturen werden geprägt durch a) die internationalen Rahmenbedingungen, b) das nationale sowie trans- und internationale formale und funktionale Entscheidungssystem sowie c) das politisch-gesellschaftliche System im Inneren. Das Bindeglied zwischen Akteur und Struktur sind die Perzeption der relevanten Strukturen und Anforderungen seitens der Akteure. Perzeptionen werden durch Einstellungsmuster (*belief systems*) und Handlungs-routinen (*operational codes*) bedingt und setzen sich zusammen aus den normativen Grunddispositionen, den spezifischen Merkmalen von Persönlichkeiten und Institutionen, sowie den sozialen und situativen Erfahrungen der Akteure. Sie dienen als Filter und Bewertungs-



maßstab für neue Informationen und haben den Zweck, Unsicherheiten zu reduzieren. Sie konstituieren die für die handelnden Politiker je spezifische Realität, die damit zum sozialen und politischen Konstrukt wird.“ (Haftendorn 1999: 248)

Im Vergleich zu anderen Demokratien, wie den USA, ist die Außenpolitik der Bundesrepublik eher „top-down“ strukturiert. Unter den Organen der Bundesrepublik kommt der Bundesregierung, und hier vor allem dem Bundeskanzler bzw. der Bundeskanzlerin, eine Führungsrolle zu, während der Bundespräsident als völkerrechtlicher Vertreter des Landes eine repräsentative Funktion einnimmt (vgl. Hacke 2003). Durch die Richtlinienkompetenz des Kanzlers bzw. der Kanzlerin werden durch die Regierung Vorgaben gemacht, an denen sich die Außenpolitik orientiert. In diesen Handlungsrahmen fügen sich auch die Positionierung der Minister, etwa im Außen- und Verteidigungsministerium, sowie die Rolle der Behörden. Das Auswärtige Amt besitzt eine Generalkompetenz für den diplomatischen Verkehr und Fachkompetenz in zentralen Fragen der Außenpolitik. Da die Regierungen in der Bundesrepublik in der Regel Koalitionsregierungen sind, spielen die unterschiedlichen außenpolitischen Positionen der politischen Parteien eine wichtige Rolle, denn in den zentralen außenpolitischen Entscheidungen muss in der Regel ein Konsens gefunden werden. Das heißt, die innenpolitischen Machtkonstellationen beeinflussen die Handlungsspielräume und Entscheidungsprozesse in der Außenpolitik.

In jüngerer Zeit, d. h. vor allem nach der deutschen Vereinigung, ist zudem eine größere Rolle des *Bundesverfassungsgerichts* zu beobachten, das als höchstrichterliches, unabhängiges Organ zu einigen Grundfragen deutscher Außenpolitik Stellung genommen hat. Zu nennen sind hier insbesondere das Bundesverfassungsgerichtsurteil zu den „Maastrichter-Verträgen“ vom 12. Oktober 1993, die Entscheidung zu den „out-of area“-Einsätzen der Bundeswehr vom 12. Juli 1994, sowie das Urteil zur Verfassungsmäßigkeit des EU-Reformvertrags von 2009.

Nicht-staatliche Akteure wie die Parteien, Verbände, Kirchen und Interessengruppen wirken auf die Außenpolitik direkt oder indirekt ein. Einflussreiche Interessengruppen, wie beispielsweise Wirtschaftsverbände, können durch Lobbyarbeit oder öffentliche Stellungnahmen außenpolitische Entscheidungen beeinflussen; für Deutschland als „Handelsstaat“ besitzen die Außenwirtschaftsbeziehungen einen hohen Stellenwert, so dass dieser Bereich dem Einfluss von Wirtschaftsverbänden unterliegt. In der Geschichte der Bundesrepublik gibt es darüber hinaus Beispiele, dass gesellschaftliche Gruppen, wie die Vertriebenenverbände oder soziale Bewegungen, wie die Friedensbewegung, außenpolitische Entscheidungen blockieren oder zumindest verzögern oder erschweren können. Eine zunehmende Rolle spielt die öffentliche Meinung in den Medien. Auch Protestbewegungen im außerparlamentarischen Raum nehmen auf die Meinungsbildung Einfluss, wie die Proteste gegen den Irak-Krieg 2003 beispielsweise gezeigt haben.

Während der außenpolitische Entscheidungsprozess in den 1950er und 1960er Jahren vor allem von einzelnen Politikern geprägt wurde („Kanzlerdemokratie“), gewannen in den Folgejahren politische („Koalitionsarithmetik“), parlamentarische sowie bürokratische Institutionen an Bedeutung. „Heute sind die außenpolitischen Entscheidungsstrukturen auf der nationalen Ebene durch die Verdichtung der formalisierten Entscheidungsverfahren, die Verfestigung der koalitionspolitischen Arrangements sowie die verstärkte Bedeutung föderaler *checks and balances* gekennzeichnet. Sie haben darüber hinaus eine neue Qualität durch den hohen Grad an internationaler und transnationaler Verflechtung erhalten.“ (Haftendorn 1999: 256)

Grundlage für den Entscheidungsprozess sind *Prioritäten*, die in der Außenpolitik gesetzt werden. In der bundesdeutschen Außenpolitik bildeten bis zur Vereinigung 1990 die Ziele Sicherheit, Frieden, staatliche Einheit und westliche Integration die Prioritäten. Dabei ist es in der Geschichte der Bundesrepublik periodisch zu außenpolitischen Prioritätenkonflikten gekommen (Haftendorn 1986). In den vierzig Jahren der geteilten Existenz Deutschlands hat es beispielsweise Prioritätenkonflikte zwischen Westintegration und Deutschlandpolitik bzw. Wiedervereinigung (1950er und 1960er Jahre) und zwischen NATO-Bündnistreue und Entspannungspolitik gegeben (1980er Jahre). Nach der deutschen Einheit entwickelte sich ein Prioritätenkonflikt zwischen dem deutschen Machtverzicht in militärischen Fragen und der Unterstützung humanitärer Interventionen, sowie zwischen einer Vertiefung der europäischen Integration und dem transatlantischen Bündnis (Schmidt/Hellmann/Wolf 2007).

Prioritäten in der Außenpolitik werden von den starken *wirtschaftlichen Interessen* der Bundesrepublik beeinflusst. Die deutsche Wirtschaft ist vor allem Export-orientiert. Dabei kann der deutsche Außenhandel – trotz der Klagen über zunehmende ausländische Konkurrenz und den „Standort Deutschland“ – einen deutlichen Zuwachs verzeichnen, eine Entwicklung, die sich auch nach der deutschen Einheit weiter rasch fortsetzte. In der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 konnte sich die Bundesrepublik aufgrund ihrer Exportstärke schneller wieder erholen, als andere europäische Länder. Der Handel mit anderen europäischen Ländern, mit China und den USA verzeichnete einen rasch wachsenden Anstieg. Aufgrund ihrer gedämpften Lohnpolitik zeigte sich Deutschland auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig und konnte trotz wachsender Belastungen durch die Griechenland-Krise das Haushaltsdefizit schrittweise senken.

### 3.2.2 Der Zusammenhang zwischen Innen- und Außenpolitik: Beispiel Ostpolitik

In den Jahren zwischen 1949 und 1990 war die Außenpolitik der Bundesrepublik vor allem durch den globalen Ost-West-Konflikt und die deutsche Teilung geprägt. Die Außenpolitik unterlag zunächst aufgrund der alliierten Rechte vielfältigen Beschränkungen; schrittweise konnte die Bundesrepublik durch Mitgliedschaft in Bündnissystemen bzw. in der Europäischen Gemeinschaft Souveränität gewinnen und ihren außenpolitischen Handlungsspielraum erweitern (Schmidt/Hellmann/Wolf 2007). Am Beispiel der *neuen Ostpolitik* der 1960er und 1970er Jahre kann gezeigt werden, welche Rolle das innenpolitische Umfeld und die außenpolitische Umwelt bei der Formulierung und Umsetzung von Neuorientierungen in der Außenpolitik gespielt haben.

Die Ostpolitik der 1960er und 1970er Jahre war das zentrale Reformprojekt der sozial-liberalen Regierung unter Bundeskanzler Willy Brandt (1969–1974). Kernpunkt bildete eine Neubestimmung der Beziehungen zu den staatssozialistischen Nachbarländern Ost- und Ostmitteleuropas einschließlich der DDR. Vor dem Hintergrund entspannter Beziehungen zwischen den Supermächten vollzog die Bundesrepublik mit der neuen Ostpolitik eine Richtungsänderung in der Außenpolitik, die vor allem auf eine flexible Zugangsweise zu den Ländern im sowjetischen Macht- und Einflussbereich abzielte. Entspannungspolitik (*détente*) und Ostpolitik ergänzten einander, verfolgten jedoch unterschiedliche Ziele. Der Historiker Charles S. Maier beschreibt die unterschiedlichen Zielsetzungen folgendermaßen: „Ostpolitik and détente required each other, but they responded to different political motivations: the former strived for liberalization, the latter for stabilization. The East German regime coveted

the latter and was prepared to purchase it with small concessions in terms of the former. Normalizing German-German relations, of course, had to be a central stake in both Brandt's Ostpolitik and the superpowers aspirations for détente.“ (Maier 1997: 27f.)

Verknüpft man bei der Analyse der Ostpolitik die Perspektive von Innen- und Außenpolitik, wie es in neueren Ansätzen der Theorie Internationaler Beziehungen vorgeschlagen wird, dann lässt sich feststellen, dass die Entwicklung der neuen Ostpolitik in den 1960 Jahren nicht nur durch Veränderungen im internationalen System, bzw. die schrittweise *détente* zwischen den Supermächten bedingt war. Vielmehr wurde die internationale Situation durch das Prisma der besonderen deutschen Lage interpretiert, als Handlungsalternative formuliert und den spezifischen Bedingungen entsprechend umgesetzt.

Den Anstoß für eine konzeptionelle Neuorientierung in der Außenpolitik gab die Errichtung der Berliner Mauer am 13. August 1961, die die deutsche Teilung besiegelte und somit die Hoffnung auf eine mögliche Wiedervereinigung vorerst zunichte machte. Dieses Ereignis führte dazu, dass in gesellschaftlichen Bereichen wie den Hochschulen, Gewerkschaften, Evangelischen Akademien und in den oppositionellen Parteien SPD und FDP zu Beginn der 1960er Jahre ein Diskurs über eine konzeptionelle Neuorientierung der Außenpolitik einsetzte. Die Konzeption der von Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) geführten Regierung, die Sowjetunion durch eine Politik der Stärke zum Nachgeben zu veranlassen, wurde als gescheitert betrachtet. Der damalige Berliner Senatssprecher und spätere Staatssekretär Egon Bahr beschrieb das Konzept Anfang der 1960er Jahre folgendermaßen: „Wenn die Mauer ein Zeichen des kommunistischen Selbsterhaltungstriebes sei, war nach den Möglichkeiten zu fragen, diese durchaus berechtigten Sorgen dem Regime graduell so weit zu nehmen, dass auch die Auflockerung der Grenzen und der Mauer praktikabel wird, weil das Risiko erträglich ist. Das ist eine Politik, die man auf die Formel bringen könnte: ‚Wandel durch Annäherung‘.“ (Bahr 1996: 157) Die Handlungsmaximen der neuen Politik sollten erstens zu einer Verbesserung der Lebenssituation in Osteuropa durch vermehrten Handel führen, zweitens schrittweise vertragliche Vereinbarungen erzielen und drittens zum Aufbau einer „europäischen Friedensordnung“ führen, um die deutsche Teilung zu überwinden.

Nach dem Machtwechsel zur SPD/FDP-Regierung im Jahr 1969 stellte die Bundesregierung die neue Ostpolitik in den Kontext der deutschen Einheit, ein verfassungsmäßig festgelegtes Staatsziel der Bundesrepublik, und verschaffte der neuen Politik durch diese Kontextualisierung ihre Legitimation. In seiner Regierungserklärung formulierte Bundeskanzler Willy Brandt (SPD) den Kerngedanken der neuen Ostpolitik folgendermaßen: „Aufgabe der praktischen Politik in den jetzt vor uns liegenden Jahren ist es, die Einheit der Nation dadurch zu wahren, dass das Verhältnis zwischen den Teilen Deutschlands aus der Verkrampfung gelöst wird. ... 20 Jahre nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR müssen wir ein weiteres Auseinanderleben der deutschen Nation verhindern, also versuchen, über ein geregeltes Nebeneinander zu einem Miteinander zu kommen.“ (Willy Brandt, Regierungserklärung, abgedruckt in: Außenpolitik der Bundesrepublik, 1995) Das Kernstück der Ostpolitik bestand in einer Reihe von Verträgen, die die Bundesrepublik mit den staatssozialistischen Ländern in den Jahren zwischen 1970 und 1973 abschloss. Vorrangig war für die Brandt-Scheel-Regierung zunächst eine Verständigung mit der Sowjetunion als Hegemonialmacht im Ostblock; es folgten Verträge mit Polen und der Tschechoslowakei sowie schließlich auch mit der DDR, im Grundlagenvertrag von 1972. Die Verrechtlichung der Beziehungen rief innergesellschaftliche Widerstände hervor und die Ostpolitik blieb zunächst ein ausgesprochen umstrittenes Projekt; im Jahr 1972 führten die Kontroversen um die Ost-

verträge zum ersten konstruktiven Misstrauensvotum in der Geschichte der Bundesrepublik, das die Mehrheit im Bundestag allerdings knapp verfehlte.

Die Ostpolitik als Teil der übergreifenden Entspannungspolitik zwischen den Supermächten hat einen nachhaltigen Einfluss auf die Legitimationsgrundlage für die innergesellschaftliche Opposition in den Ländern des Ostblocks ausgeübt. Die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte von Helsinki 1975, die einen Höhepunkt der allgemeinen Entspannungspolitik bildete, stellte für die osteuropäische Dissidenz einen entscheidenden Wendepunkt dar. Der Korb III der Vereinbarungen, dem ja die Ostblockstaaten ebenfalls zugestimmt hatten, beinhaltete die Grundsätze der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit, und weckte damit Erwartungen, die die Dissidenten- und Oppositionsgruppierungen, wie „Charta 77“ in der Tschechoslowakei oder „KOR“ (deutsch: „Kommittee für die Verteidigung der Arbeiterrechte“) als Vorläufer der Solidarnosc in Polen als Referenzrahmen benutzen konnten. Die Helsinki-Vereinbarungen wurden für die oppositionellen Gruppen zur Basis ihrer Legitimation.

Durch die neue Ostpolitik der sozial-liberalen Koalition konnte der außenpolitische Handlungsspielraum der Bundesrepublik erheblich erweitert werden. So vergrößerte sich ihre internationale Handlungsfähigkeit nicht nur gegenüber den osteuropäischen Ländern, sondern auch gegenüber der Hegemonialmacht USA. Die verbesserte Handlungsoption veranlasste auch die Oppositionsparteien zu einer Richtungsänderung. Tatsächlich normalisierten sich auch die Beziehungen zur DDR, zumindest auf staatlicher Ebene. Die Ziele der Ostpolitik wurden im außenpolitischen Selbstverständnis der Bundesrepublik verankert, was sich darin zeigt, dass sie im Kern auch nach dem Machtwechsel zur CDU/FDP-Regierung unter Kanzler Helmut Kohl (CDU) im Jahr 1983 beibehalten wurden und bis zur deutschen Vereinigung den außenpolitischen Grundkonsens der Bundesrepublik bildeten. Aufgrund der Tatsache, dass sich die bundesrepublikanische Außenpolitik gegenüber der Sowjetunion seit der Entwicklung der Ostpolitik grundlegend gewandelt hatte, war es auch möglich, dass die internationalen Aspekte der Vereinigung und insbesondere die Frage der Bündniszugehörigkeit des vereinten Deutschlands in den „Zwei-plus-Vier“-Verhandlungen im Jahr 1990 so zügig geregelt werden konnten (vgl. Albrecht 1996; Zelikow/Rice 1997).

Weniger positiv fällt die Bilanz jedoch mit Blick auf die Veränderungen aus, die die neue Ostpolitik bezüglich der innergesellschaftlichen Handlungsspielräume hat erreichen können. Die Erwartung, dass sich die politischen Systeme der staatssozialistischen Länder durch innere Liberalisierung einer modernen Industriegesellschaft entsprechend öffnen würden, hat sich nicht erfüllt; eine Liberalisierung des Systems blieb aus. Die neue Ostpolitik beruhte auf zwei Grundauffassungen, die heute als überholt gelten. Zum einen blieb die Annahme einer Liberalisierung als Ergebnis des vermehrten Handels einem Modernisierungsparadigma verhaftet, das den Einfluss der politischen Eliten und ihre Ablehnung einer grundlegenden Öffnung unterschätzte, indem es innergesellschaftliche Entwicklung primär an die Industrialisierung koppelte. Zum anderen stellt die neue Ostpolitik ein Lehrstück für die Begrenztheit herkömmlicher Außenpolitik dar, denn in der klassischen Tradition von Außenpolitik blieb die neue Ostpolitik primär auf die zwischenstaatliche Zusammenarbeit fixiert. Im Interesse dieser Politik waren Beziehungen zu Dissidenten bzw. zu den sich bereits Mitte der 1970er Jahre bildenden Oppositionsgruppen nicht opportun. Hatte diese Logik in der Hochphase der Systemkonfrontation eine gewisse Legitimation, so bleibt zu fragen, ob dieses Vorgehen im politischen Kontext der 1980er Jahre weiterhin uneingeschränkte Gültigkeit beanspruchen konnte. Die sich vollziehenden innergesellschaftlichen Veränderungen in den ost- und ost-

mitteleuropäischen Ländern wurden erst anerkannt, als die Systeme bereits ihre Legitimationsbasis verloren hatten und sich aufzulösen begannen.

### 3.2.3 Neue deutsche Außenpolitik: Kontinuität und Wandel seit der Vereinigung

Nach der deutschen Vereinigung im Jahr 1990 gewann die Bundesrepublik einerseits einen erweiterten außenpolitischen Handlungsspielraum (Risse 2004; Schöllgen 2004). Aufgrund der nunmehr rechtlich vollständigen Souveränität, ihrem wirtschaftlichen Potential und ihrer geopolitischen Lage in der Mitte Europas stellt das vereinigte Deutschland potentiell einen größeren Machtfaktor dar. Die Einbindung in internationale Organisationen, wie die NATO und die EU, begrenzt andererseits den eigennützigen Gebrauch dieses machtpolitischen Zuwachses. Einer „Renationalisierung“ deutscher Außenpolitik, die verschiedentlich vor allem im Ausland befürchtet worden war, fehlt insofern die Basis, da die Bundesrepublik vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht nicht autark agieren kann, sondern als Export orientiertes Land auf seine Verflechtung mit den europäischen Nachbarländern angewiesen bleibt, diese Verflechtung, auch unabhängig von der jeweiligen Regierungskoalition, politisch fördert und in ein Netz internationaler Organisationen eingebunden ist. Als europäische Macht konnte Deutschland innerhalb der EU jedoch seinen Einfluss ausbauen und wird heute als wichtigste europäische Macht, zumindest im wirtschaftlichen Bereich, wahrgenommen.

Die Ziele und Prioritäten der neuen bundesdeutschen Außenpolitik wurden nach dem Ende des Ost-West-Konflikts vor allem im europäischen Kontext definiert. Der Politologe Hanns Maull verweist zudem darauf, das eine „Großmachtrolle“ Deutschlands auch durch die eigene Geschichte begrenzt sei; das vereinigte Deutschland müsse die negativen Erfahrungen der anderen europäischen Länder beachten und in der Außenpolitik besondere Sensibilität zeigen (Maull 1993; 2004). Wurde die Bundesrepublik während der Zeit bis 1989 oft als wirtschaftlicher Riese, aber politischer Zwerg bezeichnet, so stellte sich jetzt die Frage, ob das Land sich nun politisch zu einem Riesen entwickeln würde. Mit Blick auf die institutionellen internationalen Verflechtungen kann diese Frage verneint werden; Deutschland ähnelt „Gulliver in der Mitte Europas“ (Haftendorn 1994). Betrachtet man die Verflechtungen des Landes, so handelt es sich um einen „Scheinriesen“ (Peters 1997), der weiterhin nur im Kontext europäischer Einbindungen agieren kann und will. Vor diesem Hintergrund entwickelt die Bundesrepublik neue Handlungsfelder, etwa im Bereich der Demokratieförderung und des *state-building*, sowie bei friedenssichernden Maßnahmen und großer außenpolitischer Kontinuität (Hellmann 2006; Maull 2004; Risse 2004).

Drei Faktoren begründen die *Kontinuität* bundesdeutscher Außenpolitik. *Erstens* wird die wirtschaftliche und politisch-institutionelle Einbettung der Bundesrepublik im Prozess der europäischen Integration weiter fortgesetzt. *Zweitens* bleibt der hohe Grad an weltwirtschaftlicher und politischer Außenorientierung Deutschlands mit der einzigartigen Dichte der Verregelung und Verrechtlichung im Rahmen internationaler Organisationen auch nach der Zäsur 1989/90 bestehen. *Drittens* erfolgte die Vereinigung in einer Weise, die die Grundlagen der außenpolitischen Konstitution der alten Bundesrepublik weitgehend unangetastet ließ; so blieb sowohl der normative Rahmen bestehen und auch der zivilgesellschaftliche Konsens veränderte sich nicht. Dies liegt nicht nur an der Dominanz gesellschaftlicher Wertorientierungen der alten Bundesrepublik, sondern auch daran, dass der „ausgeprägte Pazifismus in

der öffentlichen Meinung“ der neuen Bundesländer die zivilgesellschaftliche Grundorientierung noch verstärkte, so die Außenpolitik-Expertin Monika Medick-Krakau (1999: 95).

Vorliegende Studien kommen übereinstimmend zu dem Schluss, dass sich die „neue deutsche Außenpolitik“ durch große Kontinuität auszeichnet. Allerdings zeigen sich aufgrund veränderter Herausforderungen auch einige neue Aspekte. Betrachtet man die *Ziele und Politikfelder der Außenpolitik* im Einzelnen, so ergeben sich folgende Entwicklungen. Analytisch kann zwischen drei Sachbereichen oder Politikfeldern in der Außenpolitik unterschieden werden: Sicherheit, Wohlfahrt und Herrschaft (vgl. Rittberger 1994: 66f.). Im Bereich der *Sicherheit* hatte die Bundesrepublik über die Bündnis- und Integrationspolitik in der Nachkriegszeit außenpolitische Handlungsfähigkeit erlangt; zu nennen sind insbesondere die NATO-Mitgliedschaft, die Europäische Gemeinschaft sowie der KSZE-Prozess. Ihre volle staatliche Souveränität erhielt die Bundesrepublik 1990 mit dem „Zwei-plus-Vier-Vertrag“ („Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland“). Sie behielt zugleich die Bündnisbindung sowie die Mitgliedschaft in allen anderen internationalen Organisationen bei. Auch die Selbstbeschränkungen im militärischen Bereich (Begrenzung der Größe der Bundeswehr; Verbot der ABC-Waffen) wurden weiter festgeschrieben. Sicherheitspolitisch ist daher eine große Kontinuität der bundesdeutschen Außenpolitik zu konstatieren.

Eine deutliche Veränderung ergibt sich in der Frage der Beteiligung deutscher Soldaten bei *Auslandseinsätzen der Bundeswehr*. Nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik kann die Bundeswehr ausschließlich im Verteidigungsfall eingesetzt werden; ihr Auftrag würde sich danach nur auf das Gebiet des Verteidigungsbündnisses NATO beziehen. Inwieweit auch Einsätze außerhalb dieses Gebiets rechtlich möglich sind, war eine Frage, die erst nach der deutschen Vereinigung mit dem Wegfall alliierter Rechte in Deutschland und der Erlangung vollständiger Souveränität öffentlich kontrovers debattiert wurde. Ausgelöst durch den Golfkrieg 1991 und die gestiegenen Anforderungen an die UN, setzte zu Beginn der 1990er Jahre eine kontroverse Diskussion über die Beteiligung der Bundeswehr an Aktionen außerhalb des NATO-Gebiets ein. Umstritten waren dabei weniger die Blauhelm-Einsätze, sondern vor allem Kampfeinsätze zur Durchführung von Maßnahmen militärischer Friedenserzwingung nach Kapitel VII der UN-Charta. Das Bundesverfassungsgericht wurde angerufen, um zu klären, ob und unter welchen Bedingungen der Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebiets verfassungsgemäß ist; auch die Frage, wer die Entscheidungskompetenz für den Auslandseinsatz hat, stand zur Klärung an. Das Bundesverfassungsgericht entschied am 12. Juli 1994 zu Auslands-Einsätzen („out-of-area“) der Bundeswehr unter Bezug auf GG Art. 24, Abs. 2 („der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens Systemen kollektiver Sicherheit einordnen“), dass der Bundeswehr-Einsatz im Ausland verfassungskonform ist. Es legte zugleich zwei zentrale Grundsätze fest: Zum einen erhob das Gericht den *Grundsatz des Multilateralismus* zur Handlungsmaxime und zum anderen legte es den Grundsatz der *parlamentarischen Kontrolle* von Auslandseinsätzen der Bundeswehr fest; grundsätzlich habe das Parlament und nicht die Regierung die Entscheidung zu treffen (Prinzip des „konstitutiven Parlamentsvorbehalts“). Dieses gilt auch bei der Verlängerung von Mandaten für die Bundeswehr, wie z. B. die Verlängerung des Afghanistan-Einsatzes, die jeweils im Bundestag entschieden werden muss.

Mit der Beteiligung an der IFOR-Mission in Bosnien wurde erstmals die Schwelle zu Kampfeinsätzen mit UN-Mandat und unter NATO-Kontrolle überschritten. Im Fall des Krieges gegen Jugoslawien im Kosovo-Konflikt 1999 wurde zum ersten Mal vom Parlament ein

Kampfeinsatz der Bundeswehr im Ausland beschlossen; dabei stützte sich der Parlamentsbeschluss auf eine breite Mehrheit von Regierung und Opposition.

Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu out-of-area Kampfeinsätzen der Bundeswehr wird der Einsatz außerhalb des NATO-Gebietes als rechtmäßig angesehen; allerdings muss die Bundesregierung die Zustimmung des Bundestages einholen und darf nur im Verbund mit internationalen Organisationen handeln. Dabei ist eine einfache Mehrheit im Parlament erforderlich, welches Kritiker veranlasst, eine zu schmale Legitimationsbasis für eine politisch so weit reichende Entscheidung zu bemängeln, während andere eine ungenügende Effizienz der Entscheidungsfindung beklagen (z. B. Hacke 2003: 556).

Die aktive Beteiligung von deutschen Soldaten an Auslandseinsätzen ist die wohl sichtbarste Veränderung im Politikfeld „Sicherheit“. Auslandseinsätze der Bundeswehr gelten heute nicht mehr als Ausnahme. Vielmehr ist die Bundesrepublik auch als Akteur an internationalen Einsätzen beteiligt und übernimmt im Rahmen von NATO und UN-Einsätzen im Rahmen der Möglichkeiten Verantwortung, wobei jeder Einsatz politisch geprüft und kontrovers diskutiert wird. Drei Viertel der rund 10.000 Bundeswehrsoldaten befinden sich auf internationalen Friedens- und Stabilisierungseinsätzen; hierzu zählen Missionen in Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Mazedonien. Auf Basis eines UN-Mandats tragen sie dort vornehmlich zur Friedenskonsolidierung bei. Auch beteiligt sich die Bundesrepublik an Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und zur Stabilisierung von Regimen, wie in Afghanistan, allerdings sieht sie ihre Rolle dort vornehmlich nicht in Kampfaktionen, sondern in der Unterstützung von Stabilisierungsmaßnahmen. Auch in Libyen 2011 sieht die deutsche Regierung ihre Aufgabe primär in der Unterstützung beim Aufbau ziviler Institutionen mit hoheitsrechtlichen Aufgaben (etwa Polizei; Justiz). An den durch ein UN-Mandat vom 17. März 2011 legitimierten militärischen Aktionen zum Schutz der Zivilbevölkerung gegen das diktatorische Gaddafi-Regime wollte sich die deutsche Regierung dagegen nicht beteiligen. Sie enthielt sich bei der Abstimmung im UN-Sicherheitsrat der Stimme.

Im Politikbereich „Wohlfahrt“ behält die wirtschaftliche Einbettung in die Europäische Gemeinschaft bzw. die Union ihre Vorrangstellung und wird nach dem Vertrag von Maastricht (1993) sogar noch vertieft. Fast drei Viertel der gesamten deutschen Ausfuhren erfolgten in den vergangenen Jahren in andere europäische Länder. Weitere wichtige Handelspartner sind die USA sowie Russland. Asien nimmt dagegen traditionell eine randständige Bedeutung ein, jedoch hat hier China als wichtigster Handelspartner in den letzten Jahren stetig an Bedeutung gewonnen.

Die Ratifizierung des Vertrages über die Europäische Union („Maastricht Vertrag“) erfolgte nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 12. Oktober 1993; damit trat der EU-Vertrag am 1. November 1993 in Kraft mit allen darin enthaltenen Vorgaben der Wirtschafts- und Währungsunion bzw. der Einführung des Euro als gemeinschaftlicher europäischer Währung. In der nach der deutschen Einheit revidierten Fassung enthält Art. 23 des Grundgesetzes das Integrationsgebot; die Bundesrepublik wirkt danach aktiv am Ziel der europäischen Integration mit, wobei diese Staatszielbestimmung in Europa einzigartig ist und den Integrationswillen nachdrücklich unterstreicht. In Art. 23, Abs. 1, heißt es: „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und

Tab. 3.1: Die größten Handelspartner Deutschlands 2009

Ausfuhr aus Deutschland 2009 in ausgewählte Länder in Mrd. €			Einfuhr nach Deutschland 2009 aus ausgewählten Ländern in Mrd. €		
	Gesamt	803,3		Gesamt	664,6
1	Frankreich	81,3	1	VR China	56,7
2	USA	54,4	2	Niederlande	55,6
3	Großbritannien	53,2	3	Frankreich	53,3
4	Niederlande	53,2	4	USA	39,3
5	Italien	50,6	5	Italien	37,2
6	Österreich	46	6	Großbritannien	32,5
7	Belgien	42	7	Schweiz	28
8	VR China	37,3	8	Belgien	28
9	Schweiz	35,5	9	Österreich	27,6
10	Spanien	31,3	10	Russland	25,2

dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen.“ (Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 i. d. Fassung vom 3. November 1995). Im Rahmen der Reformdiskussion der EU, die aufgrund der EU-Erweiterung ab 2000 einsetzte, trat die Bundesrepublik folgerichtig für eine noch tiefere Integration bzw. für ein föderales Modell der EU ein. Das Scheitern des EU-Verfassungsvertrags machte eine Kompromisskonstruktion notwendig, die nach zähen Verhandlungen mit dem im Jahr 2009 ratifizierten Lissabon-Vertrag möglich wurde. Die Bundesrepublik setzte sich nachdrücklich für diesen Vertrag ein und verfolgte auch in Krisensituationen, wie der Staatsfinanzkrise in Griechenland, eine Politik gemeinschaftlicher Lösungen, da sie vom gemeinsamen europäischen Markt aufgrund ihrer Exportorientiertheit Vorteile erzielt. Das wirtschafts- und finanzpolitische Übergewicht der Bundesrepublik im Rahmen der EU wird dabei allerdings von den westlichen Nachbarn als problematisch angesehen. Die Bundesrepublik muss daher ihre eigenen Interessen mit denen der Nachbarländer in Einklang bringen und Kompromisse eingehen.

Im Politikfeld „*Herrschaft*“ hat die Bundesrepublik nach außen hin den Aufbau und die Festigung verschiedener junger Demokratien in Ost- und Ostmitteleuropa nachhaltig unterstützt; fundamentale Werte- und Systemkonflikte sind nach dem Ende des Ost-West-Konflikts entfallen. Bei der EU-Erweiterung hat die Bundesrepublik eine unterstützende Rolle gespielt und ist gegenüber den „breakmen“ unter den (west-)europäischen Ländern als „driver“ aufgetreten. Auch setzt sich die Bundesrepublik im internationalen Kontext nachhaltig für die Einhaltung globaler Menschenrechte ein.

Bei der Beurteilung von Kontinuität und Wandel in der deutschen Außenpolitik fällt die Gesamteinschätzung zugunsten weitgehender Kontinuitäten aus. Versuche, die neue deutsche Außenpolitik in machtpolitischen Kategorien zu fassen, greifen zu kurz, um die internationale Verflechtung und Einbindung der Bundesrepublik zu verstehen. Ihre außenpolitische Position hat die Bundesrepublik auch nach der Vereinigung im Kontext der europäischen Einigung entwickelt und definiert. Ihre globale Rolle sieht sie weiterhin in zivilen Beiträgen („Zivilmacht“), auch wenn sie inzwischen auch an militärischen Maßnahmen und Missionen im Rahmen der Vereinten Nationen beteiligt ist. Angesichts steigender Anforderungen, im internationalen Kontext eine aktive Rolle zu übernehmen, muss die Bundesrepublik dabei



nicht nur die politischen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, sondern auch die eigenen Ressourcen überprüfen. Auch im transatlantischen Verhältnis, welches stets einen Grundpfeiler der bundesrepublikanischen Außenpolitik bildete, ist eine Balance zwischen äußeren Anforderungen und inneren Kapazitäten erforderlich.

### Literatur

Albrecht, Ulrich: Die Abwicklung der DDR. Die „2+4“-Abhandlung. Ein Insider-Bericht, Opladen 1992

Albrecht, Ulrich: „Die internationale Regelung der Wiedervereinigung. Von einer ‚No-win‘-Situation zum raschen Erfolg“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40/96, S. 3–11

Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente 1949 bis 1994, ohne Autor, Köln 1995

Bahr, Egon: Zu meiner Zeit, München 1998

Bierling, Stephan: Die Außenpolitik der Bundesrepublik. Normen, Akteure, Entscheidungen, München 2005

Crawford, Beverly: Power and German Foreign Policy. Embedded Hegemony in Europe, New York 2007

Hacke, Christian: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Frankfurt a. M. 2003

Haftendorn, Helga: Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1982, 2. Aufl., Baden-Baden 1986

Haftendorn, Helga: „Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse“, in: Volker Rittberger (Hrsg.): Theorien internationaler Beziehungen, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 1990, S. 401–423

Haftendorn, Helga: „Gulliver in der Mitte Europas. Internationale Verflechtung und Nationale Handlungsmöglichkeiten“, in: Karl Kaiser/Hanns Maull (Hg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 2: Herausforderungen, München 1994, S. 129–152

Haftendorn, Helga: „Kontinuität und Wandel des außenpolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik, PVS-Sonderheft 30/1999, S. 247–257

Hanrieder, Wolfram: Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1994, 2. Aufl., Paderborn: Schöningh 1995

Hellmann, Gunther: Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung, Wiesbaden 2006

Jaraus, Konrad: Die unverhoffte Einheit 1989–1990, Frankfurt a. M. 1995

Kaiser, Karl/Hans Maull (Hg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn 1997

Katzenstein, Peter J. (Hg.): Tamed Power. Germany in Europe, Ithaca/London 1997

Knapp, Manfred: „Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland“, in: M. Knapp/G. Krell, Einführung in die Internationale Politik, München 2003, S. 135–200

Maier, Charles S.: Dissolution. The Crisis of Communism and the End of East Germany, Princeton 1997

Markovits; Andrei S./Simon Reich: The German Predicament. Memory and Power in the New Europe, Ithaca N. Y. 1997 (dt. Das deutsche Dilemma. Macht und Machtverzicht in Europa, 1998 )

Maull, Hanns: „Zivilmacht Bundesrepublik? Das neue Deutschland in der internationalen Politik“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 38, Jg. , H. 8 (1993), S. 934–948

- Maul Hanns: „Normalisierung‘ oder Auszehrung? Deutsche Außenpolitik im Wandel“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/2004, S. 17–23
- Medick-Krakau, Monika: „Staat und überstaatliche Ordnungen“, in: Thomas Ellwein/ Everhard Holtmann (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik, PVS-Sonderheft 30/1999, S. 91–106
- Peters, Ingo: „Vom ‚Scheinzwerg‘ zum ‚Scheinriesen‘ – deutsche Außenpolitik in der Analyse“, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2/1997, S. 361–388
- Risse, Thomas: „Kontinuität durch Wandel: Eine neue deutsche Außenpolitik?“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/2004, S. 24–31
- Rittberger, Volker: „Nach der Vereinigung. Deutschlands Stellung in der Welt“, in: Leviathan, 20. Jg. 1992, H. 2, S. 207–229
- Rittberger, Volker: „Bundesrepublik Deutschland, Außenpolitik“, in: Andreas Boeckh (Hg.): Internationale Beziehungen, Lexikon der Politik, Bd. 6, München 1994, S. 66–77
- Ritter, Gerhard A.: Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates, München 2006
- Sarotte, Mary Elise: 1989. The Struggle to Create Post-Cold War Europe, Princeton 2009
- Schmidt, Siegmund/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007
- Schöllgen, Gregor: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, 3. Aufl. München 2004
- Seidelmann, Reimund: „Außenpolitik“, in: Andreas Boeckh (Hg.): Internationale Beziehungen, Lexikon der Politik, Bd. 6, München 1994, S. 42–49
- Zelikow, Philip/Condoleezza Rice: Germany Unified and Europe Transformed. A Study in Statecraft, Cambridge 1997 (dt. Sternstudie der Diplomatie, 1999)

### 3.3 Zwischen Hegemonie und Multilateralismus: Die Außenpolitik der USA

Die Analyse amerikanischer Außenpolitik erfordert neben der Untersuchung von Institutionen und Entscheidungsprozessen, die für die Außenpolitik maßgeblich sind, eine gründliche Auseinandersetzung mit den *historisch-kulturellen Besonderheiten* des Landes. Einerseits sind die Vereinigten Staaten den europäischen Ländern aufgrund der gemeinsamen geistesgeschichtlichen Tradition und historischer transatlantischer Verflechtungen ähnlich und vertraut. Andererseits zeichnen sich die Vereinigten Staaten durch eigene Entwicklungen aus, die aus ihrer spezifischen Gründungs- und Besiedlungsgeschichte, ihrem relativ späten internationalen Engagement in weltpolitischen Fragen, sowie ihrer Ressourcenstärke resultieren. Daher prägen historisch entstandene kulturelle Unterschiede Präferenzen und Entscheidungsmuster in der Außenpolitik. So ist das Land nicht nur aufgrund seiner Größe und geografischen Lage von Europa unterschieden. Vielmehr stechen auch politisch-kulturelle und institutionelle Besonderheiten hervor, wie die herausragende Rolle des amerikanischen Präsidenten als Integrationsfigur im politischen System oder die vergleichsweise hohe Bedeutung von Religion im sozialen Leben der USA. Auch der Umgang mit Macht und die Bedeutung des Militärischen sind in die Besonderheiten der Geschichte der USA eingebettet.

Leitbilder in der Außenpolitik sowie die Institutionen des außenpolitischen Systems sind daher, wie verschiedene Arbeiten zeigen, durch unterschiedliche politisch-kulturelle Zusammenhänge und historische Erfahrungen geformt. Die amerikanische Erfahrung unterscheidet sich dabei grundlegend von den europäischen Erfahrungen, die sich aufgrund von geschichtlichen Entstehungsbedingungen und politischen Machtverhältnissen ergeben haben. Die jeweiligen Leitbilder gründen auf Handlungsmustern und Mentalitäten, deren historisch-kulturelle Spuren bis in die Gründungsphase der Vereinigten Staaten zurückreichen und die politischen Optionen in der Außenpolitik bis heute beeinflussen (vgl. Kalberg 2006). Freiheit und Unabhängigkeit, die im Kontext des Gründungsprozesses der Vereinigten Staaten ihre gesellschaftliche Fundierung erhalten haben, spielen beispielsweise im Kontext der amerikanischen Außenpolitik bis heute eine große Rolle. Auch der amerikanische Patriotismus reicht, ebenso wie der Pragmatismus, der die Außenpolitik der Obama-Administration kennzeichnet, weit in die Geschichte der USA zurück.

In den Beziehungen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten spielen daher nicht nur strukturelle Veränderungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eine Rolle. Analytisch muss vielmehr auch nach diesen politisch-kulturellen und institutionellen Besonderheiten gefragt werden, um die Rolle der Vereinigten Staaten in der Weltpolitik besser verstehen und ihr Selbstverständnis entschlüsseln zu können.

Analysiert man die Stellung der Vereinigten Staaten im internationalen System, so kann heute von *asymmetrischen Machtverhältnissen* ausgegangen werden. Die Vereinigten Staaten nehmen eine hegemoniale Rolle ein, was gerade in den vergangenen Jahren auch zu Konflikten mit den europäischen Verbündeten geführt hat. Der Bonner Politikwissenschaftler Christian Hacke (2005) sieht die USA daher aufgrund der hegemonialen Rolle „zur Weltmacht verdammt“. In der internationalen Politik versteht man unter *Hegemonie* die Vormachtstellung eines Staates über einen oder auch mehrere andere Staaten, ohne deren Souveränität in Frage zu stellen. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben die Vereinigten Staaten nicht nur ihre wirtschaftliche Macht, sondern auch ihre militärische Stärke behaupten und damit eine weltpolitische Vormachtstellung erringen können. Jedoch sind auch die Vereinigten Staaten wirtschaftlich, kulturell und sicherheitspolitisch in vielfältige Bündnis- und Vertragssysteme eingebunden, so dass sich ihre Vormachtstellung am besten als Spannungsverhältnis zwischen hegemonialer Position und multilateraler Einbindung charakterisieren lässt. Der *Multilateralismus* als außenpolitische Richtschnur ist, nach einer Phase der unilateralen Machtpolitik während der Bush-Administration, nach der Amtsübernahme von Barack Obama im Januar 2009 wieder aufgewertet worden.

In den vergangenen Jahren wurde die außen- und sicherheitspolitische Rolle in den Vereinigten Staaten sehr kontrovers diskutiert. Während liberale Positionen die weltpolitische Verantwortung der USA für die Bearbeitung globaler Herausforderungen betonen und hierbei ein multilaterales Engagement befürworten, treten neokonservative Politiker für eine starke und hegemoniale Rolle in der Weltpolitik ein, mit der amerikanischen Interessen zum Schutz der Nation im Vordergrund eines globalen amerikanischen Engagements stehen müssten. Auch eine linke, basisorientierte Kritik sowie, auf der Rechten, eine extrem nationalistische Position wird in dieser Diskussion artikuliert. Letztere fordert vor dem Hintergrund des internationalen Terrorismus, des Erstarkens des islamistischen Fundamentalismus sowie der nuklearen Proliferation kleinerer Länder eine noch stärkere militärische Sicherheitspolitik. Währenddessen mahnt die kritische Linke eine Selbstbeschränkung und die Rücknahme übermäßiger hegemonialer Machtausübung an.

Die *Obama-Administration* hat sich Kernargumente des liberalen Institutionalismus zu eigen gemacht und profiliert vor diesem Hintergrund einen neuen Internationalismus in der Außenpolitik. Damit stehen Fragen im Mittelpunkt, wie das nationale Interesse mit globalen Anforderungen und Erwartungen in Einklang gebracht werden können und wie militärische Mittel gegenüber diplomatischen Strategien gewichtet werden sollen. Hauptanliegen der Obama-Administration ist dabei, das Ansehen der Vereinigten Staaten in der Welt zu verbessern. Seit Beginn des Irak-Krieges hatte die Zustimmung zur Politik der Vereinigten Staaten weltweit deutlich abgenommen und sie erreichte am Ende der Bush-Administration mit einem neuen Anti-Amerikanismus in vielen Teilen der Welt einen schmerzlichen Tiefpunkt. Dieser Ansehensverlust konnte mit dem Machtwechsel durch die Obama-Administration seit 2009 zwar umgekehrt werden und das Ansehen der USA ist nach Meinungsumfragen, besonders in Europa, deutlich gestiegen („Obama bounce“). Aber es gibt nach wie vor unterschiedliche Positionen, etwa bei der Bewältigung der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, im internationalen Umwelt- und Klimaschutz sowie bei der Terrorismusbekämpfung. Darüber hinaus sind die Ressourcen der USA aufgrund der zwei Kriege im Irak und in Afghanistan sowie durch die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 so stark beansprucht worden, dass der außenpolitische Handlungsspielraum ebenso wie die innenpolitische Reformagenda des Präsidenten deutlichen Beschränkungen unterliegt.

Im Folgenden werden zunächst die aufgrund historischer Besonderheiten geformten Leitbilder in der Außenpolitik sowie die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt. Daran anknüpfend wird auf die Entwicklung der Außen- und Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eingegangen.

### 3.3.1 Historische Besonderheiten, Leitbilder und nationales Interesse

Bereits Max Weber hatte herausgearbeitet, dass die *politisch-kulturellen Besonderheiten* eines Landes die politischen Institutionen sowie die Wahrnehmungs- und Deutungsmuster in der Politik prägen. Aufgrund ihrer Vielschichtigkeit und der Tendenz zur Selbsterfindung hat die amerikanische Gesellschaft dabei historisch stets eine ideale Projektionsfläche für unterschiedlichste politische Deutungen geboten. Europäer, die Amerika bereist und das Land studiert haben, berichteten in einer Mischung aus Faszination und Befremden über das neue politische Gemeinwesen, das zwar einerseits Europa so ähnlich schien, andererseits aber grundlegend verschieden war. Anhand von *cultural codings*, kulturell vermittelten Deutungsmustern, untersuchen neuere Studien das europäisch-amerikanische Verhältnis und kommen dabei zu aufschlussreichen Erkenntnissen. Der Historiker Konrad Jarausch (2006) argumentiert, dass diese *cultural codings* nicht nur für die gegenseitigen gesellschaftlichen Perzeptionen Bedeutung haben, sondern auch die politischen Präferenzen in den transatlantischen Beziehungen beeinflussen. Die kulturelle Analyse zeige, so Jarausch, dass die vorhandenen Missdeutungen historische Ursachen haben. Jarausch stellt dies anhand von eingängigen Beispielen dar: Aus historischen Gründen haben religiöse Fragen beispielsweise in den USA stets eine hohe, in Europa dagegen eine rückläufige Bedeutung. Im Ergebnis zeige sich ein Bild, demzufolge Amerikaner als „bigott“, Europäer dagegen als „ungläubig“ erschienen. Auch die Einstellung zur Gewalt ist diesseits und jenseits des Atlantiks aufgrund historischer Erfahrungen unterschiedlich ausgeprägt, insbesondere was die Todesstrafe und das Recht, Waffen zu tragen, angeht. Im Ergebnis erscheinen Amerikaner als „gewalttätig“, Europäer dagegen als „schwächlich“. Verschiedene Siedlungs- und Ressourcenstrukturen bedingen

darüber hinaus unterschiedliche Einstellungen zur Umwelt: daher gälten Amerikaner als „verschwenderisch“, Europäer dagegen als „ökologische Untergangspropheten“. Eine weitere Differenz ergibt sich bezüglich sozialer Solidarität; historisch ausgeprägte Klassen-gegensätze in Europa haben zu einer hohen Wertschätzung staatlicher sozialer Umverteilung geführt, während in Amerika der Individualismus wertgeschätzt wird. Im Ergebnis erscheinen Amerikaner als „herzlos“, Europäer als „kollektivistisch“. Schließlich sei hinsichtlich der Kriegsfrage in Europa aufgrund der kontinentalen Kriegserfahrungen eine hohe Abneigung gegen militärische Gewalt festzustellen, während die USA eine eher distanziert-technokratische Beziehung zum Einsatz militärischer Mittel entwickelt hätten. Im Ergebnis träten Amerikaner als „militaristisch“ auf, während Europäer im Blick von außen als „feige“ gälten. Aus den historischen und kulturellen Besonderheiten und den Verschiedenheiten der beiden Kontinente resultierten unterschiedliche Präferenzmuster in der Politik.

Die Debatten, die in den Vereinigten Staaten heute über die Neuorientierung in der Außenpolitik geführt werden, sind nicht nur Ausdruck einer sich grundlegend wandelnden Welt. Vielmehr lassen sich in den unterschiedlichen Positionen Grundmuster außenpolitischer Orientierungen wieder finden, die verschiedene *Traditionslinien* repräsentieren. Diese haben sich im Verlauf der amerikanischen Geschichte geformt und sind als Leitbilder in die Außenpolitik eingegangen (vgl. Schweigler 2004). Die USA verstehen sich als „*first new nation*“, d. h. als Land, das sich historisch als erste unabhängige Demokratie etabliert hatte, und mit dem modernen Gesellschaftsmodell auch neue Orientierungsmuster in den Außenbeziehungen des Landes entwickelt hatte. Damit grenzten sich die politischen Eliten in den jungen Vereinigten Staaten von der Politik der europäischen Mächte des 18. Jahrhundert und frühen 19. Jahrhunderts ab, welche sich mit ihren Macht- und Bündnissystemen in eine Vielzahl von Kriegen und gewalttätigen Konflikten verstrickt hatten. Die junge amerikanische Demokratie erhob den Anspruch, auch in den Außenbeziehungen neue Wege zu beschreiten. Aufgrund der historischen und geopolitischen Besonderheiten entwickelten sich die außenpolitischen Prioritäten und ihre institutionellen Rahmenbedingungen folglich anders als in den europäischen Ländern. Daher sind die Vereinigten Staaten nicht nur als weltpolitisch einflussreichster Akteur für die Analyse der internationalen Beziehungen relevant; vielmehr ist die Analyse auch unter historisch-vergleichender Perspektive aufschlussreich.

Die *Leitbilder* der amerikanischen Außenpolitik beruhen allgemein formuliert auf einer Bündelung historisch geformter, politischer und kultureller Werte. Diese Werte sowie die Deutungsmuster internationaler Politik haben sich aufgrund von historischen, sozialen und geographischen Besonderheiten des Landes in der politischen Kultur, im politisch-institutionellen Entscheidungsprozess mit dem Kräftespiel zwischen Präsident und Kongress, sowie in den Prioritätensetzungen der Außenpolitik niedergeschlagen. Ideengeschichtlich gehören zum Grundmuster der politischen Kultur zwei konträre Auffassungen über die Außenbeziehungen der Vereinigten Staaten, die als Idealismus und Realismus bezeichnet werden, und die sich bis in die Frühphase der amerikanischen Republik zurückverfolgen lassen. Die für auswärtige Beobachter oft ambivalente Positionierung der Vereinigten Staaten zwischen „*Sheriff*“ und „*Missionar*“ ist wesentlich auf die Verknüpfung dieser unterschiedlichen Traditionslinien zurückzuführen.

Der *Idealismus* findet sich bereits im Konzept der moralischen Fundierung auswärtiger Politik bei Thomas Jefferson. Jefferson, bekannt als Verfasser der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung (1776), vertrat als Außenminister (Secretary of State) unter dem ersten Präsidenten der Vereinigten Staaten, George Washington, zunächst die Auffassung, dass sich die

Vereinigten Staaten von den europäischen Machtauseinandersetzungen und Kriegen fernhalten und friedliche, am wirtschaftlichen Nutzen und an der politischen Unabhängigkeit orientierte Außenbeziehungen pflegen sollten. Für die Außenbeziehungen waren nach seiner Auffassung nur wenige außenpolitische Instrumente erforderlich. So glaubt Jefferson, dass nur ein begrenzter Stab an Mitarbeitern in der Diplomatie und eine kleine Flotte nötig seien, um die Vereinigten Staaten zu schützen („no more than a few diplomats and a small navy“). Auch sollten die Vereinigten Staaten nicht mit europäischen Mächten konkurrieren und keine große Seeflotte aufbauen, um ihre Ressourcen nicht zu verschwenden. Wie Jefferson schrieb: „To aim at such a navy as the greater nations of Europe possess, would be a foolish and wicked waste of the energies of our countrymen“ (zitiert nach Kegley/Wittkopf 1996: 34). In ihren Außenbeziehungen sollte sich die Regierung auf klare moralische Positionen stützen und nicht auf machtpolitische Interessen. Während seiner Präsidentschaft als dritter Präsident der Vereinigten Staaten (1801–1809) begründete Jefferson beispielsweise seine Position zu den kriegesischen Auseinandersetzungen zwischen Frankreich und England mit rechts- und moralphilosophischen Argumenten und forderte, dass die moralischen Verpflichtungen des Landes staatlichen Interessen übergeordnet sein müssten. Jefferson schrieb 1793: „Compacts then between nation and nation are obligatory on them by the same moral law which obliges individuals to observe their compacts.“ (zitiert nach Graebner 1964: 55). Eine militärische Aufrüstung der jungen amerikanischen Republik hielt Jefferson für schädlich und er war, trotz seiner Unterstützung für die Französische Revolution, gegen eine Bündnispolitik mit europäischen Mächten.

Als paradigmatisch für eine aktive, idealistische Position in der Außenpolitik gilt die Auffassung von Präsident Woodrow Wilson (1913–1921). Angesichts der Kriegsgräuel im Ersten Weltkrieg legte der damalige Präsident in einer Rede vor dem amerikanischen Senat am 22. Januar 1917 seine Vision einer grundlegenden Erneuerung der internationalen Beziehungen dar. Wilson setzte sich darin für die Beseitigung des traditionellen Systems der Machtallianzen („balance of power“) zugunsten eines Systems kollektiver Sicherheit ein („community of power“). In seiner Rede vor dem Senat betonte er: „Only a tranquil Europe can be a stable Europe. There must be, not a balance of power, but a community of power; not organized rivalries, but an organized common peace.“ (Wilson; zitiert nach Graebner 1964: 443) Wilsons Konzept beinhaltete darüber hinaus eine offene Diplomatie, die Selbstbestimmung auch kleinerer Länder, Abrüstung und die Unterstützung politischer Freiheiten weltweit. „The world must be safe for democracy. Its peace must be planted upon the tested foundations of political liberty.“ (Wilson; zitiert nach Graebner 1964: 441f.) Aus diesen Gründen setzte sich der Präsident nachhaltig für die Bildung des Völkerbundes ein, dem die USA aufgrund der Opposition im US-Kongress dann allerdings nicht beitraten.

Mit seiner Vision einer internationalen Ordnung, die auf der Verbreitung von Demokratie, Frieden und Wohlstand beruhen sollte, legte Wilson den Grundstein für eine amerikanische Außenpolitik, die das außenpolitische Engagement aus idealistischen Grundwerten und aus moralischen Überzeugungen herleitete. Dieses Grundmuster haben spätere Präsidenten immer wieder aufgegriffen und in außenpolitischen Konzepten verarbeitet. Ähnlich wie Wilson setzte sich beispielsweise Bill Clinton (1993–2001) in den 1990er Jahren für die Verbreitung von Demokratie und Wohlstand nach dem Ende des Kommunismus in Ost- und Osteuropa ein. Analytiker wie der Politikwissenschaftler Stanley Hoffmann bezeichneten Clinton daher als „pragmatischen Idealisten“ und seine Konzeption als „Wilsonian pragmatism“. Bezüge auf idealistische Grundwerte, insbesondere auf Begriffe wie „Freiheit“ und

„Demokratie“, die in der amerikanischen politischen Kultur einen hohen Resonanz- und Symbolwert besitzen, finden sich allerdings nicht nur in der liberalen Tradition; vielmehr sind sie in jüngerer Zeit auch von Neokonservativen aufgegriffen worden. In der Rede von G. W. Bush (2001–2009) zum Amtsantritt im Januar 2005 spielt beispielsweise der Begriff der Freiheit eine zentrale Rolle. Einige Autoren bezeichneten Bush daher auch als „machtbewussten Idealisten“ in der Außenpolitik (Kagan 2005). Anders als in der Clinton-Administration wird mit den idealistischen Bezügen bei Neokonservativen allerdings ein Anspruch auf die weltpolitische Überlegenheit der Vereinigten Staaten begründet, während bei den liberalen Institutionalistinnen multilaterale Kooperationen und kollektive Sicherheit eine große Rolle spielen.

Während sich die idealistische Tradition auf moralische und politische Werte bezieht und damit ein globales Engagement begründet, folgt der *realistische* Ansatz einem machtbewussten Konzept, das sich in erster Linie auf die eigenen nationalen Interessen beruft. Danach muss sich eine gute Außenpolitik auf eine starke Interessenvertretung konzentrieren und in erster Linie die nationale Sicherheit gewährleisten. Aufwand und Ertrag eines außenpolitischen Engagements müssen in Beziehung zueinander gesetzt und der Einsatz von militärischen Mitteln realistisch abgewogen werden. Diese Denkschule orientiert sich historisch an dem von Alexander Hamilton entwickelten Grundgedanken, dass Außenpolitik und Diplomatie ausschließlich nationalen Interessen der Vereinigten Staaten dienen müssten. Hamilton, Finanzminister während der Präsidentschaft von George Washington, argumentierte, dass der Machtkampf zwischen den europäischen Staaten einen ständigen Konfliktherd bilden würde und selbst zwischen den Handel treibenden Nationen beständig die Gefahr von Kriegen bestünde. Nach Hamilton galt: „...conflict was the law of life. States no less than men were bound to collide over those ancient objects of ambition: wealth and glory.“ (Kegley/Wittkopf 1996: 34)

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Debatte in „The Federalist No. 6“ vertrat Hamilton die Position, dass es in der Natur der Menschen läge, nach Macht zu streben („men are ambitious, vindictive, and rapacious“). Harmonie und friedliches Zusammenleben der Nationen sei ein Trugbild. Hamilton zog daraus die Schlussfolgerung, dass die Vereinigten Staaten eine aktive Außenpolitik betreiben und sich gegen entsprechende Übergriffe von außen rüsten müssten. Wichtig sei eine amerikanische Selbstbestimmung: „to be ascendant in the system of American affairs (...) and able to dictate the terms of connection between the old and the new world“ (zitiert nach Kegley/Wittkopf 1996: 34). Die geopolitische Lage der jungen Republik sah Hamilton als vorteilhaft an. „The United States, rooted as are now in the ideas of independence, are happily too remote from Europe to be governed by her; dominion over any part of them would be a real misfortune to any nation of that quarter of the globe.“ (Hamilton „Americanus“ 1794, zitiert nach Graebner 1964: 71) Diese Position wurde vom scheidenden Präsidenten George Washington in seiner Abschiedsrede bekräftigt: „It is our true policy to steer clear of permanent alliances with any portion of the foreign world, so far, I mean, as we are now at liberty to do it.“ (Washington’s Farewell Address 1796; zitiert nach Graebner 1964: 75) Diese Position drückt das historisch geprägte Misstrauen gegenüber Allianzen und Machtbündnissen aus, die aus amerikanischer Sicht als Beschränkung des eigenen Handlungsspielraumes betrachtet wurden.

Im 20. Jahrhundert wurde die Position der Realisten aufgrund des Kalten Krieges zum dominanten außenpolitischen Orientierungsmuster. Die Polarisierung zwischen den Supermächten USA und Sowjetunion verlieh dem realistischen Paradigma der stets nach Macht und größte-

rem Einfluss strebenden Staaten hohe Plausibilität. Einflussreiche Politiker, wie George Kennan oder Henry Kissinger, verstanden sich als „Realisten“, die die Bedrohung durch die Sowjetunion als Hauptherausforderung für die USA begriffen. Dementsprechend richtete sich die Außenpolitik an der Stärkung der eigenen Position aus. Aufrüstung und der Ausbau eines robusten Verteidigungssystems bildeten den Kern der Außen- und Sicherheitspolitik. Erst Ende der 1960er Jahre wurde diese Entwicklung durch Abrüstungsverhandlungen und internationale Diplomatie gebremst, wobei die Denkschule der „Realisten“ nach wie vor, etwa in der Ausbildung von Diplomaten, dominant blieb.

Ein Schlüsselbegriff, der aus der frühen, politisch-philosophischen Auseinandersetzung zwischen Idealisten und Realisten über die Ziele der Außenpolitik hervorgegangen ist, ist der Begriff des *nationalen Interesses* („national interest“). Er beruht auf der von Hamilton vertretenen Position, dass sich die Außenbeziehungen der Vereinigten Staaten allein danach zu richten haben, was der amerikanischen Republik dient. Angesichts der wachsenden Komplexität in der Weltpolitik ist es jedoch zunehmend schwieriger geworden, das „nationale Interesse“ eindeutig zu bestimmen. Zudem besteht die Gefahr, dass das nationale Interesse, welches stets als Bündelung von Auffassungen, die in einem mehrschichtigen Meinungs- und Willensbildungsprozess entstehen, verkürzt wiedergegeben wird. So haben Kritiker der US-Regierung immer wieder vorgeworfen, die Formulierung nationaler Interessen diene lediglich der Legitimierung von Sonderinteressen. Außenpolitik sei durch wirtschaftliche Interessen einiger weniger Großkonzerne, Einflüsse des „militärisch-industriellen Komplex“, oder gar von Familiendynastien beherrscht. Der bekannte linke Intellektuelle Noam Chomsky (2004), der die Rolle der Vereinigten Staaten immer wieder als „imperiale Arroganz“ verurteilt hat, wirft der US-Regierung beispielsweise vor, mit dem nationalen Interesse imperiale Absichten zu verbrämen und anderen Ländern Bedingungen aufzuzwingen, die ausschließlich amerikanischen Wirtschafts- und Kapitalinteressen nutzen würden, eine Position, die ihm bei Globalisierungskritikern viel Zustimmung eingebracht hat. Chomsky hat sich seit der Anti-Vietnam-Kriegsbewegung immer wieder mit dem amerikanischen Interventionismus in Entwicklungs- und Schwellenländern auseinandergesetzt. Besonders scharf verurteilte er die Lateinamerika-Politik der 1980er Jahre und die Politik des „Internationalen Währungsfonds“ gegenüber den Entwicklungsländern. Chomsky verurteilte auch den Irak-Krieg 2003 und er ist heute eine prominente Stimme der amerikanischen Globalisierungskritiker.

Die Formulierung und Definition von nationalen Interessen und Prioritäten in der Außenpolitik sind in den Vereinigten Staaten im Kräftefeld der demokratischen, pluralistischen Auseinandersetzung angesiedelt. Was in den USA als nationales Interesse verstanden wird, ist sowohl Gegenstand als auch Ergebnis kontroverser politischer Auseinandersetzungen. Der Amerika-Experte Gebhard Schweigler bemerkt dazu: „Die nationalen Interessen sind nicht gleichsam festgeschrieben und damit unmittelbar einsichtig, auch nicht für den Staatsmann und seine außenpolitischen Experten. Vielmehr ist die Bestimmung des nationalen Interesses in Demokratien wesentlicher Bestandteil des demokratischen Prozesses selbst.“ (Schweigler 2004: 412)



### 3.3.2 Außenpolitische Entscheidungsprozesse

Im Unterschied zur Bundesrepublik ist der außenpolitische Entscheidungsprozess der Vereinigten Staaten stark fragmentiert. Der Amerikaforscher Peter Lösche sieht das politische System durch seine „Unstruktur“ charakterisiert. Herausragende Merkmale sind die politische Machtverteilung und Fragmentierung, die Machtdiffusion und der spezifische Aufbau der Gewaltenteilung. Die Kompetenzen im Bereich der Außenpolitik sind verfassungsgemäß zwischen der Exekutive und der Legislative aufgeteilt und zugleich verschränkt. So ist der Präsident als Chef der Exekutive einerseits zugleich oberster Befehlshaber der Armee; verfassungsrechtlich ist es aber dem Kongress vorbehalten, im Ernstfall einen Krieg zu erklären. Da der Kongress zugleich die verfassungsrechtliche Kompetenz besitzt, die finanziellen Ressourcen für die Landesverteidigung bereitzustellen („power of the purse“), hat er zudem ein wichtiges politisches Mittel in der Hand, um die Macht des Präsidenten zu kontrollieren und zu begrenzen. Vor allem in der Frage militärischer Einsätze im Ausland kommt es zwischen Präsident und Kongress immer wieder zu Spannungen und jede Seite ist bestrebt, ihren Macht- und Entscheidungsspielraum zu behaupten und auszubauen.

#### a) Verfassungsrechtliche Grundlagen

Wie in allen politischen und gesellschaftlichen Grundfragen nimmt die amerikanische Verfassung einen zentralen Stellenwert für das Selbstverständnis und die Festlegung unterschiedlicher Kompetenzen in der Außenpolitik ein. Verfassungsrechtliche Grundlage für den außenpolitischen Prozess ist das System der Gewaltenteilung und -verschränkung („*checks and balances*“). Die Verfassung der Vereinigten Staaten vom 17. September 1787 legte bereits die unterschiedlichen Kompetenzen fest und nennt dabei an erster Stelle den Kongress. Diesem sind wichtige Rechte übertragen, wie die Entscheidungsmacht über den Haushalt. Von den beiden Kammern des Kongresses wird dem Senat, dessen Senatoren für sechs Jahre gewählt werden, ein größeres Gewicht bei außenpolitischen Entscheidungen zugeschrieben als den Abgeordneten im Repräsentantenhaus. Während die Abgeordneten jeweils für zwei Jahre gewählt werden, sind Senatoren und Senatorinnen jeweils sechs Jahre im Amt, so dass hier eine größere Kontinuität gegeben ist. Die Ausschüsse des Senats übernehmen eine zentrale Rolle bei der Politikzielformulierung und der Vorbereitung von Gesetzen. Eine Begrenzung der Amtszeit existiert nicht, so dass sich Senatoren, wie beispielsweise der einflussreiche, konservative Senator Jesse Helms (North Carolina), über Jahrzehnte eine Machtbasis im außenpolitischen Ausschuss sichern konnte. Diese realpolitische Entwicklung hat die Stellung der Senatoren gestärkt, insbesondere wenn sie Vorsitzende von wichtigen Ausschüssen, wie dem „Foreign Relations“- oder dem „Arms Control“-Ausschuss, waren. Der Senat ist also der eigentliche „Gegenspieler“ des Präsidenten in der Außenpolitik. Besonders schwierig wird es für den Präsidenten, wenn im Senat eine andere Partei die Mehrheit hat, als diejenige, welcher er selbst angehört („*divided government*“). Aber selbst wenn die Senatsmehrheit seiner Partei angehört, kann es zu Konflikten kommen, da die Senatoren nicht dem Parteiwillen, sondern ihrer Wählerschaft im eigenen Bundesstaat verpflichtet sind.

Erst im zweiten Verfassungsartikel wird die Stellung des Präsidenten festgelegt. Seine Rolle als Oberbefehlshaber der Streitkräfte gibt ihm eine starke Stellung. Sie hat seit Mitte des 20. Jahrhunderts mit dem Aufstieg der USA zur Weltmacht einen enormen Machtzuwachs erfahren. Zugleich wird seine Macht durch die Verschränkung und gegenseitige Kontrolle der Regierungsgewalten beschränkt. Da dasselbe Prinzip der Gewaltenteilung und Gewaltenver-

schränkung in allen Politikbereichen gilt und die Bedeutung der Bundesregierung in der Innenpolitik durch einen aktiven Föderalismus und die Staatsphilosophie eines eher passiven Bundesstaates begrenzt ist, suchen amerikanische Präsidenten häufig in der Außenpolitik ein Feld, das sie aktiv gestalten und sich damit profilieren können. Zugleich muss sich der Präsident mit dem Kongress auch in der Außenpolitik auf Kompromisse einigen.

Die „dritte Gewalt“ bzw. die Judikative spielt dagegen kaum eine Rolle für die Außenpolitik. Anders als das Verfassungsgericht in der Bundesrepublik, das sich gerade in jüngerer Zeit mit strittigen außenpolitischen Fragen befasst hat (z. B. Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union; Auslandseinsätze der Bundeswehr), hat sich der amerikanische Oberste Gerichtshof („Supreme Court“) bislang nicht zu außenpolitisch relevanten Grundsatzfragen geäußert.

In der Verfassung heißt es zur Gewaltenteilung und -verschränkung:

#### Artikel 1

Abschnitt 1 „Alle in dieser Verfassung verliehene gesetzgebende Gewalt ruht im Kongress der Vereinigten Staaten, der aus einem Senat und einem Repräsentantenhaus besteht ...“.

Abschnitt 8 „Der Kongress hat das Recht, Steuern, Zölle, Abgaben und Akzisen aufzuerlegen und einzuziehen, um die Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen und für die Landesverteidigung zu sorgen ... Krieg zu erklären, Kaperbriefe auszustellen ... Armeen aufzustellen und zu unterhalten ... Eine Flotte zu bauen und zu unterhalten ... Reglements für Führung und Dienst der Land- und Seestreitkräfte zu erlassen ...“.

Abschnitt 2 „Der Präsident ist Oberbefehlshaber der Armee und der Flotte der Vereinigten Staaten und der Miliz der Einzelstaaten ... Er hat das Recht, auf Anfragen und mit Zustimmung des Senats Verträge zu schließen, vorausgesetzt, dass zwei Drittel der anwesenden Senatoren zustimmen. Er ernennt auf Anraten und mit Zustimmung des Senats Botschafter, Gesandte und Konsuln, die Richter des Obersten Bundesgerichts und alle sonstigen Beamten der Vereinigten Staaten ...“

#### b) Institutionelle Strukturen und gesellschaftliche Einflüsse

Die Machtverteilung zwischen Präsident und Kongress führte im Verlauf der Geschichte zu einer starken *Fragmentierung* des außenpolitischen Entscheidungsprozesses. Seit den dreißiger Jahren, besonders aber nach dem Zweiten Weltkrieg, ist ein Machtzuwachs des Präsidenten zu verzeichnen, der sich z. B. im Ausbau von Beraterstäben zeigt, die direkt beim Präsidenten angesiedelt sind. Hierzu zählt beispielsweise der außerordentlich wichtige *Nationale Sicherheitsrat* („National Security Council“), in dessen „Situation Room“ wichtige außenpolitische Entscheidungen gefällt werden. Diesem Beratergremium des Präsidenten gehören neben Vertreterinnen und Vertretern der Exekutive, wie der Außenministerin, dem Verteidigungs- und dem Finanzminister, auch militärische Berater und hochrangige Persönlichkeiten des Sicherheitsdienstes CIA an. Die Machtkonzentration beim Präsidenten wurde mit der Polarisierung zwischen den beiden Supermächten USA und Sowjetunion begründet. Sie existiert nach dem Ende des Ost-West-Konflikts weiter fort und ist im Zuge der Bekämpfung des internationalen Terrorismus noch verstärkt worden. Die Entscheidungsmacht liegt dabei allein beim Präsidenten, der dem Nationalen Sicherheitsrat vorsitzt.

Ähnlich wie der deutsche Bundestag ist auch der amerikanische *Kongress* ein „working parliament“, d. h. die laufenden konzeptionellen und gesetzlichen Debatten finden in Ausschüssen und Arbeitskreisen statt. Besonders wichtige Institutionen des Kongresses, in denen den täglichen Geschäften der Außenpolitik nachgegangen wird, sind daher die außenpolitischen Ausschüsse, wie das „Foreign Relations Committee“ und das „Arms Control Committee“ des Senats. Daneben existieren zahlreiche Beratungsinstitute, Behörden und Agenturen, die sich ebenfalls mit außen- und sicherheitspolitisch relevanten Fragen befassen.

Im *Machtkampf zwischen Präsident und Kongress* hat der Kongress zunächst als Reaktion auf den Vietnam-Krieg versucht, stärkeren Einfluss auf außenpolitische Entscheidungen zu nehmen, allerdings mit begrenztem Erfolg. Entsprechend der Verabschiedung der „War Powers Resolution“ durch den Kongress im Jahr 1973 muss der Präsident den Kongress innerhalb von 48 Stunden schriftlich darüber benachrichtigen, wenn er amerikanische Streitkräfte in Konfliktsituationen auswärts einsetzt; dauert der militärische Einsatz länger als 60 Tage, bedarf dies der Zustimmung durch den Kongress. Ob dieses Gesetz die Entscheidungsmacht des Präsidenten tatsächlich eingeschränkt hat, ist – angesichts der Vielzahl militärischer Aktionen im Ausland ohne Zustimmung des Kongresses – umstritten. Die Verpflichtung der Konsultation mit dem Kongress wird von den amtierenden Präsidenten häufig nicht eingehalten. So äußerte der Initiator des Gesetzes, Jacob K. Javits, kurz vor seinem Tod Mitte der 1980er Jahre Zweifel an der Wirksamkeit, indem er schrieb, dass diese Regelung die „imperiale Präsidentschaft“ der 1970er Jahre nicht wirklich aufgehoben habe. „(It) did not, and does not guarantee the end of presidential war, but it does present Congress with the means by which it can stop presidential war if it has the will to act.“ (Javits 1985, zitiert nach Kegley/Wittkopf 1996: 448) Das Gesetz hat nach Auffassung von Javits zwar die Stellung des Kongresses gestärkt, aber nicht zu einer Machtverschiebung geführt, weil der Präsident seine Entscheidungsmacht bei Auslandseinsätzen durch das Gesetz nicht verloren hat und der Kongress praktisch keine Mittel besitzt, die Bestimmungen einzuklagen. Damit bleibt der Kongress vom politischen Willen und vom Stil des jeweiligen Präsidenten abhängig.

Außenpolitische Konfliktsituationen sind daher immer auch Testfälle für die *Entscheidungsmacht* von Präsident und Kongress, wobei das Verhalten von Legislative und Präsident meist von den politischen Umständen und von Opportunität, etwa mit Blick auf anstehende Wahlen, bestimmt wird. Der erste Golfkrieg im Jahr 1991 ist hier ein beredtes Beispiel: Während mehrere US-Auslandseinsätze in den 1980er Jahren wie in Grenada oder Panama auf Befehl des Präsidenten und ohne formale Zustimmung des Kongresses erfolgten, hielt es George Bush (senior) im Winter 1990/91 für politisch angezeigt, vor dem Einsatz im Golf nach dem irakischen Überfall auf Kuwait die Zustimmung des Kongresses einzuholen. Auch im Fall des zweiten Irak-Kriegs 2003 hat Präsident G. W. Bush die Zustimmung des Kongresses unter Verweis auf eine nationale Bedrohung durch Terrorismus und Massenvernichtungswaffen eingeholt, eine Entscheidung, die in der Öffentlichkeit – vor allem nach Bekanntwerden des so genannten Dulfer-Berichts, eines offiziellen, vom Kongress veranlassten Sicherheitsberichts, der die seinerzeit von der Regierung gegebenen Kriegsgründe in Zweifel zog – trotz der Zustimmung des Kongresses äußerst umstritten blieb (Vgl. Dulfer 2004).

Die charakteristische Fragmentierung im Entscheidungsprozess, die das amerikanische Präsidialsystem kennzeichnet, ist für Außenstehende oft unübersichtlich. Auch verwaltungstechnisch ist sie kompliziert, denn sie hat zu einem „government of subgovernments“ (Hugh Heclo) geführt. So wird das „presidential government“ mit dem Präsidenten als Chef der Exekutive, seinen diversen Beraterstäben, speziellen Behörden und Kommissionen, die mit

dem Wechsel des Präsidenten ebenfalls ausgetauscht oder restrukturiert werden, unterschieden vom „permanent government“, das aus den Ministerien und permanenten Behörden besteht, wie etwa dem Außen- und Verteidigungsministerium oder der „Central Intelligence Agency“ (CIA). Die Zusammenfassung mehrerer Behörden und Abteilungen zum „Heimatschutz“ (Homeland Security) durch die Bush-Regierung mit dem Ziel, den Terrorismus wirksamer bekämpfen zu können, ist einer der jüngsten Versuche, angesichts der Zersplitterung von Zuständigkeiten eine effizientere Macht- und Entscheidungsstruktur zu etablieren.

Für außenpolitische Entscheidungen spielen heute im politischen Prozess auch die *Medien* eine wichtige Rolle. Insbesondere das Fernsehen mit einer Vielzahl von Kanälen, die verschiedenen öffentlichen und privaten Anbietern offen stehen, aber auch Internet und neue Medien beeinflussen Meinungen, Informationsstand und politische Ausrichtungen. Die Medien gelten generell als „vierte Säule“ im politischen System der USA neben Kongress, Präsident und Oberstem Gericht. Die Rolle der Medien und der öffentlichen Meinung, die in einem ausgefeilten System von Meinungsumfragen durch ein breites Spektrum von Politikberatungsinstituten, Partei- und Wahlkampfteams, Regierungsstellen und wissenschaftlichen Einrichtungen ermittelt und von Beraterstäben und „Think Tanks“ aller Parteien, der Regierung und den Interessengruppen kontinuierlich ausgewertet wird, hat im Entscheidungsprozess stark zugenommen. Über die Wirksamkeit medial vermittelter Meinungsbildung bestehen allerdings unterschiedliche Einschätzungen. Richtungsänderungen in der Außenpolitik zu bewirken vermögen Medien und öffentliche Meinung nicht. Aus empirischen Untersuchungen geht vielmehr hervor, dass ihre Bedeutung vor allem in den Beschränkungen zu sehen sind, die sie den politisch Handelnden auferlegt („constraint, not source of change“, vgl. Kegley/Wittkopf 1994). Das Maß an innenpolitischer bzw. gesellschaftlicher Unterstützung entscheidet darüber, ob eine Administration beispielsweise eine Politik der Machtentfaltung oder Machtrücknahme im internationalen Kontext anstrebt. Gut belegt ist dies beim innenpolitisch häufig umstrittenen Einsatz von militärischen Mitteln und bei Geheimdienstaktionen („covert action“), die als außenpolitische „Instrumente“ eingesetzt werden (vgl. Kegley/Wittkopf 1996: 126f.).

In Krisen- und Kriegszeiten können Medien die öffentliche Meinung stark beeinflussen. Ein Beispiel hierfür ist die Berichterstattung in den letzten Jahren des Vietnamkriegs, die mit erschütternden Bildern über zivile Opfer des amerikanischen Militäreinsatzes die Öffentlichkeit aufrütteln und zum Meinungsumschwung über den amerikanischen Einsatz in Südostasien beitragen konnte, welcher schließlich den Politikwechsel mit der Beendigung des amerikanischen Einsatzes einleitete. Ein weiteres Beispiel für die große Rolle der Medien ist auch der Irak-Krieg 2003. Auf Druck der Medien wurden hier erstmals „embedded journalists“, zivile Kriegsberichterstatter, im Kriegsgebiet zugelassen, welche als Zivilisten bzw. Journalisten einer kämpfenden Militäreinheit zugeordnet wurden, um direkt aus dem Kampfgebiet zu berichten. Ziel war es, die Öffentlichkeit über die Einsätze umfassend zu informieren. Allerdings unterlagen diese Berichte einer gewissen Zensur, so dass ihr Erkenntniswert umstritten blieb. Außerdem stellt die Arbeit vor Ort in einem Kriegsgeschehen ein sehr hohes Risiko für die Journalisten und Journalistinnen dar. Insgesamt 16 der rund 600 zivilen Kriegsberichterstatter kamen während des US-Militäreinsatzes im Jahr 2003 beispielsweise ums Leben; immer wieder wird auch von sexueller Belästigung von Journalistinnen in Krisengebieten berichtet, wie jüngst während der Aufstände in der arabischen Welt. Journalistische Arbeit in Kriegs- und Krisengebieten unterliegt deshalb besonders schwierigen Bedingungen.

Insbesondere den Printmedien wird eine wichtige Aufklärungsfunktion zugeschrieben, da sie sich ihrem Selbstverständnis nach einem „investigativen Journalismus“ verpflichtet sehen. Diverse Skandale um geheimdienstliche Aktivitäten, wie z. B. der Watergate-Skandal oder die Iran-Contras-Affäre, wurden zuerst von Journalisten aufgedeckt, die ihre Arbeit als kritische Ermittlung begriffen. Nach den Terroranschlägen vom 11. September gerieten dann auch die verdeckten Aktionen in Afghanistan Ende der 1980er Jahre mit Waffenlieferungen an die antisowjetischen Mujaheddin in die öffentliche Kritik. Aufgrund von Privatisierung und Kommerzialisierung sind Fernsehen und Rundfunk dagegen häufig politisch ausgerichtet. So gilt „Fox News“, Teil des vom Medienunternehmer Rupert Murdoch gegründeten Fox Network, als Sprachrohr des republikanischen Felds, während andere Sender den Demokraten nahe stehen. Für eine radikale Offenheit in der Außenpolitik stehen in jüngerer Zeit darüber hinaus Internetplattformen, wie *Wikileaks*, und verschiedene Blogs, die sich Themen der internationalen Politik widmen.

Mit der *Professionalisierung* der Außenpolitik sind darüber hinaus eine Reihe von wissenschaftlichen Einrichtungen, Politikberatungsinstituten und „Think Tanks“ entstanden, die einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf Konzepte und Prioritätensetzungen in der Außenpolitik ausüben. Das in New York ansässige „Council on Foreign Relations“ gehört dabei immer noch zu den renommiertesten Einrichtungen außenpolitischer Meinungsbildung. Weitere Einrichtungen sind beispielsweise die der Democratic Party nahe stehende „Brookings-Institution“, das „American Enterprise Institute“ der Republican Party oder die konservative „Heritage Foundation“. Die Vielzahl von außenpolitischen Beratungs- und Forschungseinrichtungen hat inzwischen zu einer – aus europäischer Sicht verwirrenden – Vielfalt und Unübersichtlichkeit geführt. Seit der Präsidentschaft des Republikaners Ronald Reagan sind beispielsweise eine Reihe neuer konservativer Stiftungen und Einrichtungen entstanden. Gewandelt hat sich dabei die akademische Herkunft von Beratern und Experten. Während die Berater früher primär aus dem Kreis der Absolventen von Elite-Universitäten an der Ostküste kamen, die das „außenpolitische Establishment“ ausmachten, erfolgt die Rekrutierung heute aus einem breiten Spektrum von Einrichtungen. Beispielsweise gewann die Bush-Administration Berater aus der „Hoover Institution“ der Stanford University und aus anderen Privatuniversitäten, während die Clinton-Administration einige Berater aus der Harvard University bzw. deren „Kennedy School of Government“ heranzog. Auch die ethnische Herkunft außenpolitischer Macht- und Entscheidungsträger ist vielfältiger geworden. So war mit Colin Powell erstmals ein hochrangiger Vertreter der US-Regierung im Amt, dessen Familie aus der Karibik stammte; die Außenministerin und ehemalige Sicherheitsberaterin der Bush-Regierung, Condoleezza Rice, gehört zur afroamerikanischen Minderheit. Die Spanisch sprechende Minderheit unterhält ebenso Forschungseinrichtungen, wie verschiedene asiatische Bevölkerungsgruppen. Charakteristisch ist auch eine größere Durchlässigkeit zwischen Universitäten, der Politikberatung und politischen Ausschüssen und Beratungsstäben. Auch über Internet-Seiten und „Blogs“ teilen sowohl konservative als auch progressive Politiker ihre Positionen im Netz mit und tauschen sich mit ihren Anhängern aus.

Die außenpolitische Professionalisierung setzte historisch in den Vereinigten Staaten im Vergleich zu den größeren europäischen Ländern erst relativ spät ein. Der Grund hierfür liegt in einer starken isolationistischen Tradition, die grundsätzlich erst Mitte des 20. Jahrhunderts aufgegeben wurde. Aufgrund der geopolitischen Lage der USA, die in Zeiten innerer räumlicher Expansion auf dem amerikanischen Kontinent nur einer geringen Bedrohung durch die bisherigen Hegemonialmächte in Europa ausgesetzt waren, standen dem außenpolitischen

Denken und Handeln bis zum 20. Jahrhundert faktisch zwei Optionen offen, die man als „passive“ (*Isolationismus*) und „aktive“ (*Internationalismus*) Variante von Außenpolitik bezeichnen kann. Während der Isolationismus das außenpolitische Engagement möglichst gering halten wollte, hat die internationalistische Ausrichtung zu einer immer wiederkehrenden Einmischung in äußere Angelegenheit geführt.

Kegley und Wittkopf (1996) beschreiben die Etappen amerikanischer Außenpolitik bis zum Beginn des Zweiten Weltkriegs als *zyklische Entwicklung*, die zwischen den beiden Polen Isolationismus und Internationalismus schwankte. Während schon Thomas Jefferson eine isolationistische Grundhaltung empfahl, wobei er hoffte, dass die europäischen Mächte den amerikanischen Kontinent mit ihren kriegerischen Auseinandersetzungen nicht in Mitleidenenschaft ziehen würden („leaving the other parts of the world in undisturbed tranquility“, Jefferson zitiert nach Kegley/Wittkopf 1996: 34), erfolgte bereits kurz nach der Gründung der Republik eine expansionistische Phase, während derer sich die Vereinigten Staaten weiter auf dem nordamerikanischen Kontinent ausdehnten. Die isolationistische Position der Nichteinmischung in Angelegenheiten auf dem amerikanischen Kontinent durch andere Staaten wurde dann vom amerikanischen Präsidenten James Monroe formuliert. Die „Monroe Doctrine“ (1823) erklärte eine Einmischung europäischer Mächte in der amerikanischen Hemisphäre als unerwünscht; umgekehrt wollten sich die Vereinigten Staaten nicht in europäische Belange der Kolonialzeit einmischen. „We owe it ... to candor and to the amicable relations existing between the United States and (European) powers to declare that we should consider any attempt on their part to extend their system to any portion of this hemisphere as dangerous to our peace and safety.“ (James Monroe, zitiert nach Kegley/Wittkopf 1996: 36) Der amerikanische Kontinent galt auf Basis der Monroe-Doktrin damit als Einflussosphäre der USA. Diese Auffassung legte zugleich die Grundlage für die spätere interventionistische Politik der USA in Lateinamerika („Hinterhofpolitik“). Die historische Vorstellung einer „*Manifest Destiny*“, einer Art Schicksalsbestimmung der Vereinigten Staaten, welche deren territoriale Ausdehnung einst vorantrieb, wird heute dagegen nicht mehr ernsthaft vertreten. Den Begriff „*Manifest Destiny*“, oder „offensichtliche Schicksalsbestimmung“, hatte der New Yorker Journalist John L. O’Sullivan 1845 in einem Artikel des *Democratic Review* geprägt, als er schrieb, es sei die Bestimmung der amerikanischen Nation sich auszubreiten und „den gesamten Kontinent in Besitz zu nehmen, den die Vorsehung uns für die Entwicklung des großen Experimentes Freiheit und zu einem Bündnis vereinigter Souveräne anvertraut hat.“ Das Schlagwort von der *Manifest Destiny* bezeichnet kein kohärentes politisches Konzept oder Leitbild, sondern ist als rhetorische Formel einzuordnen, die noch aus der Zeit der expansionistischen Epoche überliefert ist.

Erst Anfang des 20. Jahrhunderts engagierten sich die USA auch außerhalb ihres Territoriums. In die *formativen Jahre* der amerikanischen Diplomatie fällt der Eintritt in den Ersten Weltkrieg und der Versuch von Woodrow Wilson, mit dem Völkerbund eine neue internationale Ordnung zu begründen. Mit der Ablehnung der Völkerbund-Mitgliedschaft durch den amerikanischen Kongress wurde Anfang der 1920er Jahre jedoch eine Periode des Isolationismus eingeleitet. Die Zwischenkriegszeit gilt daher als isolationistische Phase amerikanischer Außenpolitik. Mit dem Eintritt in den Zweiten Weltkrieg nach dem Angriff Japans auf die US-Marine in Pearl Harbour im Jahr 1941 endete die isolationistische Grundorientierung der Außenpolitik und es begann der Aufstieg der USA zur Weltmacht, welcher als unmittelbare Folge des Zweiten Weltkriegs das weltweite Engagement der Vereinigten Staaten begründete. Die Periode des Kalten Krieges und des Ost-West-Konflikts zwischen 1945 und

1990 wurde durch einen breiten außenpolitischen Konsens getragen, für den drei Grundgedanken bestimmend für die amerikanische Außenpolitik wurden: erstens das weltweite Eintreten für den Freihandel, zweitens die Überzeugung Demokratie und Freiheit zu stärken und drittens das Bestreben, dem Kommunismus weltweit entgegenzuwirken und den Machteinfluss der Sowjetunion einzudämmen.

Die internationale Rolle der Vereinigten Staaten wurde also mehr als vier Jahrzehnte lang durch den Ost-West-Konflikt geprägt. Der Konflikt mit der Sowjetunion bildete bis 1989/90 das bestimmende Paradigma der amerikanischen Außenpolitik. Grundlage für einen breiten außenpolitischen Konsens in dieser Periode wurde das sicherheitspolitische Konzept der „Eindämmung“ kommunistischer Herrschaft (*Containment*-Politik). Ihr Begründer, George F. Kennan, argumentierte, dass die Sowjetunion danach strebe, ihren Machteinfluss in Europa und in anderen Regionen der Welt auszudehnen. Dementsprechend müsse die Außenpolitik der Vereinigten Staaten darauf ausgerichtet sein, den Einfluss der Sowjetunion mit allen Mitteln weltweit einzudämmen. Die im Sinne der *Containment*-Politik formulierte *Truman-Doktrin* (1947) sicherte anderen Ländern amerikanische Unterstützung im Falle einer sowjetischen Bedrohung zu. In den Worten von Truman: „I believe that it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures.“ (Harry Truman, zitiert nach Kegley/Wittkopf 1996: 61).

Die Annahme, dass kein Land dem Kommunismus anheim fallen dürfe, weil dies einen Domino-Effekt in der Region bewirken würde („Dominotheorie“), führte dazu, dass die Außenpolitik der Vereinigten Staaten bis Anfang der 1990er Jahre nahezu ausschließlich von Veränderungen im gesamtstrategischen Verhältnis zur Sowjetunion bestimmt wurde. Als eine Folge führten die USA und die Sowjetunion eine Reihe von Stellvertreter-Kriegen in Afrika und Asien, wie z. B. in Angola oder Vietnam, um Macht- und Einflussphären abzustecken und zu sichern. Nach Auffassung von George Kennan überwog in der Außenpolitik allerdings von Anfang an die globalisierende militärische Interpretation der Eindämmungsdoktrin gegenüber ihrer diplomatischen und selektiveren Anwendung (vgl. Mewes 1994: 557). Auch führte der bedingungslose Antikommunismus zu einer Reihe äußerst problematischer Fehleinschätzungen, wie z. B. in der Kuba-Krise 1962, in der eine unmittelbare atomare Bedrohung der USA durch die Sowjetunion angenommen wurde, sowie äußerst verlustreicher Konflikte wie im Fall des Vietnamkriegs in den 1960er Jahren.

Das Ende des weltumspannenden Ost-West-Konflikts wurde durch die von der Sowjetunion und den USA Mitte der 1980er Jahre geführten Abrüstungsgespräche eingeleitet. Den Wendepunkt bildete dabei das Treffen zwischen dem amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan und dem sowjetischen Staats- und Parteichef Michail Gorbatschow am 12. Oktober 1986 in Reykjavik, das den Umbruch in Osteuropa und später auch in der DDR überhaupt erst ermöglichte.

### 3.3.3 Außenpolitische Orientierungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts

Eine Rückkehr zu einer isolationistischen Politik in den Vereinigten Staaten ist heute angesichts der globalen Verflechtungen nicht vorstellbar. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, an dessen Beilegung die Vereinigten Staaten entscheidenden Anteil hatten, bemühte sich die

amerikanische Regierung, ihre weltpolitische Führungsrolle mit den eigenen Ressourcen besser in Einklang zu bringen. Die provokante These des Wirtschaftshistorikers Paul Kennedy (1987) über den potentiellen Niedergang („decline“) der USA hatte bereits Ende der 1980er Jahre eine lebhafte Debatte unter den politischen Eliten des Landes ausgelöst. Kennedy vertrat die These, dass die Vereinigten Staaten während des Ost-West-Konflikts zu viele Ressourcen in den militärischen Bereich investiert hätten und daher auf ihren weltpolitischen Abstieg hinsteuerten, wobei Kennedy auf historische Beispiele anderer großer Mächte hinwies, die sich durch überproportionale Anstrengungen im Rüstungsbereich erschöpft hätten („imperial overstretch“). Die Politikwissenschaftler Joseph Nye und Robert Keohane vertraten dagegen die Auffassung, dass der weltpolitische Einfluss der Vereinigten Staaten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts sogar noch zunehmen werde und die weltpolitische Bedeutung der Vereinigten Staaten aufgrund ihrer unvergleichlich größeren Ressourcen und ihrer „robusten“ politischen Institutionen bestehen bleibe, wobei sie eine enge Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen befürworteten, um die weltpolitische Bedeutung der Vereinigten Staaten für die Lösung globaler Probleme langfristig einzusetzen. Auch der durch seine Mitte der 1990er Jahre entwickelte These vom „Kampf der Kulturen“ bekannte Politikwissenschaftler Samuel Huntington vertrat die Auffassung, dass die Rolle der Vereinigten Staaten weltpolitisch zunehmen würde, was sie allerdings veranlassen könnte, als „lonely superpower“ (Huntington 1999) auch unilateral handeln zu müssen.

Der *Machtwechsel zur demokratischen Präsidentschaft von Bill Clinton* im Jahr 1993 weckte die Erwartung, dass der einer jüngeren Generation angehörende Präsident, der nicht mehr durch die Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs und nur begrenzt durch den Kalten Krieg geprägt war, neue Akzente in der Außenpolitik setzen würde. Die Clinton-Gore Administration strebte tatsächlich eine neue Linie in der Innen- sowie in der Außenpolitik an. Bereits im Wahlkampf hatte Clinton den Slogan „It’s the economy, stupid“ geprägt, mit dem auf Schwerpunkte in den Bereichen wirtschaftliche Innovation, Infrastruktur, Bildung und Wirtschaftsentwicklung aufmerksam gemacht werden sollte. Wie Clinton in seiner Amtsantrittsrede (1993) hervorhob, erhielten wirtschaftspolitische Interessen in der Außenpolitik Priorität. Im Mittelpunkt stand dabei zunächst das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA. Auch zu China entwickelte die Clinton-Administration engere Wirtschaftsbeziehungen. Die Koppelung der Handelserleichterungen („Meistbegünstigungsklausel“) an die Einhaltung der Menschenrechte wurde, sehr zum Ärger der Linken in der Demokratischen Partei, von der Clinton-Administration fallen gelassen, um den Handel mit China weiter zu fördern.

Die Clinton-Administration befürwortete darüber hinaus einen kooperativen *Multilateralismus* („assertive multilateralism“) und die Unterstützung von internationalen Organisationen, wie z. B. der Vereinten Nationen, zur Lösung internationaler Sicherheits- und Entwicklungsprobleme. Mit dem Ende der sowjetischen Herrschaft in Ostmitteleuropa und dem Zerfall des ehemaligen Jugoslawiens bildete ein Kernziel der Außenpolitik auch die Verbreitung und Unterstützung von Demokratien („enlargement“). Die Clinton-Administration hatte entscheidenden Anteil an der Neuordnung in Ost- und Ostmitteleuropa und bemühte sich aktiv um die Beendigung des Bürgerkrieges auf dem Balkan. In Bezug auf Europa blieb das amerikanische Engagement bestehen, wie das Eintreten der USA für die NATO-Osterweiterung zeigt. Auch setzte sich die Clinton-Administration nachdrücklich und letztlich erfolgreich im nordirischen Friedensprozess ein. Zugleich wurde eine stärkere Selbstverantwortung der europäischen Staaten eingefordert, etwa beim Einsatz im ehemaligen Jugoslawien (Bosnien-



Herzegowina 1994/55; Kosovo-Konflikt 1999). An die Stelle der „Schutzmachtfunktion“ trat eine Partnerschaftskonzeption, und in der Beziehung zur Bundesrepublik blieb die „special relationship“, die sich in der Nachkriegszeit herausgebildet hatte, trotz etlicher Meinungsverschiedenheiten, bestehen.

Bereits kurz nach der Amtsübernahme von Clinton änderten sich durch die Kongresswahlen von 1994 allerdings die Mehrheitsverhältnisse zugunsten der Republikaner im Kongress. Der als programmatisch geltende *republikanische Gegenentwurf* „Contract With America“ beinhaltete bereits die Grundzüge einer neokonservativen Agenda in der Außen- und Sicherheitspolitik. Nationale Interessen standen für die, meist jungen und ambitionierten, republikanischen Abgeordneten im Vordergrund, und diese hatten größere Bedeutung als das internationale Engagement zur Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten, wie es die Clinton-Administration verfolgte. Die republikanische Mehrheit erteilte dem Multilateralismus eine klare Absage und zeigte tiefe Skepsis gegenüber internationalen Organisationen, vor allem gegenüber den Vereinten Nationen. Mit der Betonung des nationalen Interesses stellten die Republikaner zudem die militärische Stärke der Vereinigten Staaten wieder stärker in den Mittelpunkt ihrer Agenda. So hieß es in den Zielvorstellungen, die die republikanische Mehrheit im Kongress in ihrer programmatischen Erklärung „Contract with America“ im Jahr 1994 vorgelegt hat, in Absatz 6, The National Security Restoration Act: „Prohibit U.N. command of U.S. troops; increase defense spending; particularly on antimissile defense“.<sup>28</sup>

Die Klimaschutzpolitik und die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs, die die Clinton-Administration Mitte der 1990er Jahre aktiv verfolgt hatte, gerieten aufgrund der veränderten Machtverhältnisse im Kongress immer mehr unter Druck. Im Kräftespiel zwischen Präsident und Kongress ergaben sich in den Folgejahren daher immer wieder Konflikte, die den Präsidenten in der Außenpolitik zu Kompromissen zwangen. Die amerikanische Beteiligung bei „Peacekeeping“-Einsätzen der Vereinten Nationen war ebenso umstritten, wie der Einsatz im Bosnien-Krieg und die Beteiligung an internationalen Klimaschutz-Abkommen. Bereits kurz nach dem Wahlsieg der Republikaner setzten diese beispielsweise im Kongress durch, dass der Anteil der amerikanischen Unterstützung von „Peacekeeping“-Einsätzen von 31 auf 25 Prozent gesenkt werden sollte. Ein weiterer Streitpunkt stellte die Zahlung der überfälligen amerikanischen Beiträge an die Weltorganisation dar. Während die Clinton-Administration auf eine vertragsgerechte Begleichung der Schulden an die Vereinten Nationen drängte, wurde die Zahlung durch den republikanisch beherrschten Senat blockiert. Die Clinton-Administration war 1995 dafür, dass Amerika seine Schulden an die UN rasch bezahlt, eine Position, die von Außenministerin Madeleine Albright bekräftigt wurde. Der ranghöchste Demokrat unter den Außenpolitikern im Kongress, Lee Hamilton, unterstützte die Clinton-Linie, indem er argumentierte, dass die Vereinigten Staaten nur so Einfluss innerhalb der Vereinten Nationen ausüben könnten. Dies wurde von den Republikanern zurückgewiesen. Der konservative Vorsitzende des Außenpolitikausschusses des Senats, Jesse Helms, verweigerte Außenministerin Albright rundweg die Unterstützung in der UN-Beitragszahlung (vgl. Albright 2006).

Ebenso konfliktreich gestaltete sich die amerikanische Beteiligung am internationalen Umweltschutz. Zwar unterzeichnete Präsident Clinton das Kyoto-Protokoll (1997) zum Klimaschutz, aber dieses Protokoll wurde später nicht ratifiziert, sondern eine nationale Variante

<sup>28</sup> <http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html> (aufgerufen am 25.07.2011).

der Umweltpolitik favorisiert. Noch während der Amtszeit von Clinton zogen sich die Vereinigten Staaten unter dem Druck der republikanischen Mehrheit aus den internationalen Klimaschutzverhandlungen zurück.

Im Januar 2001 übernahm der Republikaner G. W. Bush nach einer höchst umstrittenen Wahl, in der der Oberste Gerichtshof letztlich den Wahlausgang bestimmte, das Präsidentenamt. Dadurch änderte sich auch die Außen- und Sicherheitspolitik. Höchste Priorität hatte für die Bush-Administration die Bekämpfung des internationalen Terrorismus.

### 3.3.4 Neuorientierung nach den Terror-Anschlägen vom 11. September 2001

Die terroristischen Anschläge auf New York City und Washington D. C. am 11. September 2001 stellen eine tiefe Zäsur für die amerikanische Außenpolitik dar. Nur wenige Monate zuvor, im Januar 2001 hatte mit G. W. Bush ein Präsident das höchste Staatsamt übernommen, der außenpolitisch wenig Erfahrung besaß und auch innenpolitisch aufgrund eines äußerst umstrittenen Wahlausgangs nur geringe Unterstützung für seine neo-konservative Agenda fand. Nach den Terroranschlägen gelang es Präsident Bush jedoch, sich durch sein entschlossenes Eintreten für den Kampf gegen den Terrorismus eine breite Unterstützung in der Bevölkerung zu sichern. Die Zustimmung zu seiner Amtsführung schnellte in den Monaten nach den Terroranschlägen in die Höhe. Zugleich gelang es dem neokonservativen Beraterkreis um den Präsidenten mit ihrer nationalistischen Ausrichtung, spürbar mehr Einfluss auf die Außenpolitik des Landes auszuüben. Mit dem Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus im Kampf gegen das Taliban-Regime in Afghanistan, sowie durch den – in europäischen Ländern völkerrechtlich umstrittenen – Krieg gegen das Regime von Saddam Hussein im Irak 2003 zeigte die amerikanische Regierung ihre Entschlossenheit, zum Schutz „nationaler Interessen“ notfalls auch ohne die Unterstützung internationaler Organisationen zu handeln.

Der „Krieg gegen den Terror“ („*War on Terror*“), wie die Bekämpfung des internationalen Terrorismus von der Bush-Administration genannt wurde, stand während der Amtszeit von Präsident Bush fortan im Zentrum der *Außen- und Sicherheitspolitik*. Eine neue Sicherheitsstrategie, *National Security Strategy*, aus dem Jahr 2003 definierte die Bekämpfung des Terrorismus als sicherheitspolitische Priorität und schrieb einen „präventiven Erstschlag“ im Fall der Bedrohung der nationalen Sicherheit fest. Gegenüber internationalen Organisationen verhielt sich die Bush-Administration zugleich äußerst zurückhaltend, ja sogar ablehnend. Sie befürwortete den Unilateralismus und ging, wenn möglich, *ad-hoc* Bündnisse mit befreundeten Regierungen ein. Der Militärschlag gegen den Irak 2003 wurde ohne UN-Mandat, allerdings mit Unterstützung einiger verbündeter Länder, wie Großbritannien, geführt. Überspitzt formuliert nahm sich die Bush-Administration in dieser Zeit als *lone wolfe* wahr, als einsamer Wolf in der Steppe, der um das Überleben in feindlicher Umgebung notfalls auch im Alleingang kämpfen muss. Zugespitzt lässt sich der Unterschied zwischen der Clinton- und der nachfolgenden Bush-Administration folgendermaßen beschreiben: Während die Clinton-Administration eine multilaterale Konzeption wann immer möglich verfolgte und nur dann unilateral zu handeln bestrebt war, wenn dies nötig war, kehrte sich dieses Verhältnis unter der Bush-Administration um; diese präferierte ein unilaterales

Vorgehen, wann immer möglich und wählte nur dann ein multilaterales Vorgehen, wenn es unbedingt nötig war.

Neokonservative Meinungsgeber befürworteten die Politikvariante einer starken nationalistischen Ausrichtung der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik. Mit seiner Metapher, Europäer kämen von der Venus, Amerikaner vom Mars, beschrieb der amerikanische Analyst Robert Kagan beispielsweise in eingängiger Weise einen mentalen Graben zwischen den Vereinigten Staaten und den europäischen Ländern (Kagan 2002). Der Einsatz militärischer Mittel und das unilateralistische Vorgehen der Vereinigten Staaten im Kampf gegen den Terror wurden von neokonservativer Seite eingefordert und Kagan unterstützte diese Position bei gleichzeitiger Abgrenzung gegenüber den Europäern, die als schwächlich und zögerlich kritisiert wurden. Kagan bezeichnete diese Entwicklung als eine realpolitisch am nationalen Interesse ausgerichtete Außenpolitik („*realist retrenchment*“), um das – wie Bushs Berater und eine Mehrheit der Republikaner kritisierten – weltpolitisch „ausschweifende“ Engagement der Clinton-Administration zurückzufahren. Seine Behauptungen über den unterschiedlichen Umgang mit militärischer Macht lösten – in Anbetracht eines weit verbreiteten Unbehagens unter den politischen Eliten – eine lebhafte und kontroverse Debatte aus.

Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus als beherrschendes Paradigma amerikanischer Außenpolitik legitimierte eine starke militärische Rolle der Vereinigten Staaten in der Weltpolitik zum Schutz amerikanischer nationaler Interessen. Angesichts der anhaltenden Kämpfe im Irak geriet diese Außenpolitik jedoch zunehmend unter *Legitimationsdruck*. Die Demokraten kritisierten im Präsidentschaftswahlkampf 2004 den unilateralistischen Politikansatz als *Schwachpunkt* im außenpolitischen Konzept von George W. Bush. Der demokratische Herausforderer John Kerry akzentuierte dagegen eine Politik des Bündnisses, indem er eine engere Zusammenarbeit mit den europäischen Verbündeten befürwortete. In der Tradition der Clinton-Administration unterstützte er eine multilaterale Politik und forderte eine intensivere amerikanische Zusammenarbeit im transatlantischen Bündnis mit Europa sowie eine stärkere Rolle der Vereinten Nationen. Vor allem beim Problem der Befriedung und beim Wiederaufbau im Irak setzte Kerry auf gemeinsame amerikanisch-europäische Strategien. Allerdings blieb das Konzept der Demokraten für den Irak schwach profiliert, etwa in der Frage des Rückzugs aus dem Gebiet, und bezüglich der Beteiligung europäischer Bündnispartner konnten die Demokraten kein kohärentes Konzept vorlegen. Darüber hinaus verzichtete der demokratische Präsidentschaftskandidat auf eine klare Ablehnung des militärischen Eingreifens im Irak, selbst nachdem ein für den amerikanischen Kongress angefertigter Sicherheitsbericht (Dulfer-Bericht) keine akute Gefährdung durch irakische Massenvernichtungswaffen ermittelt und damit de facto einen zentralen Kriegsgrund entkräftet hatte.

Nach der Präsidentschaftswahl von 2004, in der George W. Bush diesmal tatsächlich nicht nur die Stimmenmehrheit der Wahlmänner und -frauen erhielt, sondern die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (popular vote), justierte die Administration ihre außenpolitischen Ziele neu. Zum Kernthema im transatlantischen Verhältnis wurde die Frage nach *gemeinsamen Zielen und Prioritäten*, die mit den europäischen Verbündeten angesichts einer veränderten Weltlage verfolgt werden sollten. In seiner zweiten Amtszeit bemühte sich die Bush-Administration daher verstärkt um einen Dialog mit den europäischen Bündnispartnern, allerdings nicht ohne sich zugleich immer wieder vom „alten Europa“ abzugrenzen, welches sich kritisch der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber verhalten hatte. In der Rede zum Amtsantritt („Inaugural Address“) legte der Präsident im Januar 2005 Umriss einer neuen Agenda dar, die eine Förderung von Freiheit und Demokratisierung weltweit befürwor-

tete. Diese als „Freiheits-Agenda“ bezeichnete Programmatik unterstrich, dass sich die US-Administration auch in der zweiten Amtszeit von G. W. Bush als globale Macht verstand. Militärische Aktionen sollten mit dem „weichen“ Ziel der Demokratie- und Freiheitsbegründung verbunden und eine engere Verbindung zu europäischen Ländern angestrebt werden. Der Bezug auf amerikanische Grundwerte mit starker Symbolkraft („freedom“, „liberty“) folgte dem Bestreben, die Akzeptanz für die Außenpolitik zu erhöhen und sie durch starke historisch-kulturelle Bezüge sowohl nach innen als auch nach außen, mit Blick auf die Bündnispartner, abzustützen. Nicht alle Republikaner teilten nämlich die aktivistische Position des Präsidenten, denn sowohl der Irak-Krieg als auch die Abgrenzung vom „alten Europa“ blieben umstritten.

Mit einer neuen „Freiheits-Agenda“, die Bush zu Beginn seiner zweiten Amtszeit im Januar 2005 in den Mittelpunkt außenpolitischer Ziele rückte, strebte die Administration daher rhetorisch einen Prioritätenwechsel an. Mit einem Bezug auf amerikanische Grundwerte wie Freiheit und Demokratie sollte die schwindende Unterstützung für die Vereinigten Staaten bei den Bündnispartnern wiedergewonnen werden. Neo-konservative Analysten wie Robert Kagan bezeichneten den Bezug auf die Freiheitsagenda offen als Legitimationsstrategie. Sie könne, so Kagan, breitere Unterstützung für den Kampf gegen den Terrorismus mobilisieren, als der machtpolitisch begründete „Krieg gegen den Terror“, der sich auf militärische Strategien stütze. Freiheit sei ein Konzept, so Kagan, dem sich auch die europäischen Verbündeten nicht würden verschließen können.

Das *Verhältnis zu Europa* bildete einen Kernpunkt in der amerikanischen außenpolitischen Debatte. Aufgrund des Irak-Krieges von 2003 hatten sich die Beziehungen zu Kernländern Europas verschlechtert und die Zukunft des Verhältnisses zu den europäischen Verbündeten stand auf dem Prüfstand. Während sich neokonservative Meinungsgeber von der Position europäischer Länder distanzieren, wie beispielsweise Robert Kagan, setzten sich andere Autoren für verstärkte Bemühungen um Europa ein. Charles A. Kupchan, ehemaliger außen- und sicherheitspolitischer Berater der Clinton-Administration und Professor an der Georgetown University in Washington D. C., kritisierte die nationalistische Ausrichtung der Neokonservativen (Kupchan 2002; 2003a; 2003b). Kupchan machte nachdrücklich auf die wachsende Rolle der Region Europa aufmerksam. Angesichts der aufstrebenden Bedeutung der EU forderte er einen liberalen Realismus für die Vereinigten Staaten, der den neuen internationalen Verhältnissen mit einer sich auch politisch profilierenden EU besser gerecht werden könne. Die strukturelle Machtungleichheit könne nicht aufgehoben, aber durch die wechselseitige Anerkennung der Verschiedenheit in neue Bewegungsformen überführt werden. Vor allem müsse Europa, genauer die EU, als Akteur stärker in die Pflicht genommen werden.

Die InstitutionalistInnen forderten dagegen ein komplementäres Konzept der Aufgabenverteilung. Der Politikwissenschaftler und Europa-Spezialist Andrew Moravcsik argumentierte beispielsweise aus der Sicht des *liberal institutionalism*, dass die Vereinigten Staaten ihr machtpolitisches Potenzial für allgemeine globale Ziele besser nutzen sollten, während die europäischen Länder ihre Beiträge zur Friedenserhaltung, Konfliktprävention und zum demokratischen Wiederaufbau im multilateralen Engagement optimieren könnten (Moravcsik 2003). Diese komplementäre Aufgabenteilung würde nicht nur einen globalen Zugewinn an Sicherheit und Wohlstand bedeuten, sondern die transatlantischen Beziehungen aus der Polarisierung herausführen und sie nachhaltig verbessern, da diesseits und jenseits des Atlantiks parallele Ziele verfolgt würden. Die historisch wiederholte transatlantische Diskurs prägende Formel vom *burden sharing* erhielt damit wieder größere Bedeutung.

Das Spannungsverhältnis zwischen der Freiheitsrhetorik in den auswärtigen Beziehungen und der Realität freiheitspolitischen Handelns in inneren Angelegenheiten bildete einen weiteren Kernpunkt in der *Kontroverse zwischen verschiedenen außenpolitischen Denkschulen*. Während die der Regierung nahe stehenden Autoren immer wieder auf die Gefährdung durch terroristische Organisationen hinwiesen, betonten liberale Autoren, dass zentrale Bürger- und Freiheitsrechte nicht beschnitten werden dürften. Die umstrittene Festsetzung der unter Terrorismusverdacht stehenden Gefangenen in Guantánamo Bay, die Verletzung von Persönlichkeitsrechten im irakischen Gefängnis Abu Ghraib durch Angehörige der US-Streitkräfte, aber auch die Unterstützung autoritärer Regime in der Welt, wie z. B. Saudi Arabien, Indonesien oder Pakistan, zur Realisierung eigener nationaler Interessen begründeten Zweifel hinsichtlich der Glaubwürdigkeit der republikanischen „Freiheits-Agenda“. Auch politikskonzeptionell wurden kritische Einwände formuliert, insbesondere von Vertreterinnen und Vertretern der außenpolitischen Denkschule der Institutionisten. Robert Keohane und Anne-Marie Slaughter kritisierten beispielsweise, dass die Vorstellungen der Bush-Administration über die Förderung von Freiheit und Demokratisierungen in verschiedenen Teilen der Welt auf einem verengten Konzept von Demokratie beruhten. Nicht äußere Intervention oder der formelle Akt der Durchführung von Wahlen könnten Gesellschaften dauerhaft verändern und demokratische Verhältnisse herbeiführen. Priorität sollte dem Aufbau von gesellschaftlichen Strukturen gegeben werden, die Demokratie und Pluralismus förderten, wie Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und Transparenz, die im Vordergrund außenpolitischer Konzepte und Handlungsmuster stehen müssten (vgl. Keohane/Slaughter 2004). Die institutionellen Dimensionen von Demokratisierung seien in der moralisch argumentierenden Zielvorstellung der Bush-Administration ungenügend berücksichtigt. Demokratisierung könne nur durch pluralistische Ausdifferenzierung und gesellschaftliche Toleranz gefördert werden.

Der bekannte amerikanische Soziologe Amitai Etzioni hingegen hält die Priorität, die der Förderung von Demokratisierung in der Außenpolitik zugewiesen wird, grundsätzlich für verfehlt. Explizit grenzt sich der für seine Arbeiten zur Kommunitarismustheorie bekannt gewordene amerikanische Wissenschaftler von Positionen ab, wie sie von Neokonservativen einerseits, Liberalen andererseits vertreten werden. Neokonservative glaubten, so Etzioni, dass man Demokratisierung erzwingen kann; Liberale setzten auf die Veränderung aufgrund ausländischer Hilfen; beides sei mit einem „prinzipienfesten Realismus“ nicht vereinbar, den die Vereinigten Staaten verfolgen sollten. Unter ethischen sowie machtpolitischen Aspekten sei das Ziel der weltweiten Demokratisierung zu hoch gesteckt, vor allem, da viele Länder noch nicht einmal die eigene, innere Sicherheit für ihre Bürger gewährleisten könnten. Die Erfahrungen im Irak und in Russland zeigten, so Etzioni, dass es keine erfolgreiche Demokratisierung ohne Sicherheit gebe. „Ausgehend vom Prinzip ‚Vorrangstellung des Lebens‘ schlage ich einen Ansatz vor, den man ‚Sicherheit zuerst‘ nennen könnte. Sicherheit bezieht sich hier auf die Bedingungen – inländische wie internationale – unter denen die meisten Menschen die meiste Zeit ihres Lebens gestalten, sich auf die Straße, zur Arbeit, zum Studium wagen und am öffentlichen Leben – Politik einbegriffen – beteiligen können, ohne fürchten zu müssen, getötet oder verletzt zu werden.“ (Etzioni (2007) Selbst Supermächte wie die Vereinigten Staaten hätten nur beschränkte Möglichkeiten, die Wirklichkeit in ihrem Sinn zu verändern, d. h. Demokratie und Freiheit „von außen“ herbeizuführen und sollten sich daher realistische Ziele setzen.

Ein weiterer Kritikpunkt an der Außenpolitik der Bush-Administration war die überbordende, auf religiösen Überzeugungen basierende Moralisierung der Außenpolitik, die ein

rationales Handeln behinderte. So schreibt beispielsweise Madeleine Albright, die während der Clinton Administration 1993 zunächst UN-Botschafterin und ab 1997 Außenministerin war, dass die Welt zwar die „unverzichtbare Nation“ Amerika samt ihrer militärischen Macht brauchte, wie etwa die Einsätze in Bosnien und im Kosovo gezeigt hätten, doch eine „gott-gegebene Mission“ zur Beglückung der Welt dürften sich die Vereinigten Staaten nicht anmaßen. Die Moralisierung der Außenpolitik sei eine Fehlentwicklung. Albright bezeichnet den Irak-Krieg als das „schlimmste Desaster“ in der amerikanischen Geschichte (Albright 2006).

In den letzten zwei Amtsjahren der Bush-Administration formulierten Außenpolitik-Experten aus der *Neo-Institutionalistischen Denkschule* einen alternativen Entwurf zur Sicherheitspolitik, der sich vom unilateralen, neokonservativen Ansatz der Bush-Regierung deutlich absetzte. Im September 2006 legte das „Princeton Project on National Security“, das von einer überparteilichen Gruppe renommierter Außenpolitik-Experten unter Leitung von John Ikenberry und Anne-Marie Slaughter durchgeführt wurde, in einem umfassenden Bericht eine neue globale Sicherheitsstrategie vor (Ikenberry/Slaughter 2006). Entstanden in kritischer Auseinandersetzung mit den neokonservativen außenpolitischen Grundauffassungen der Bush-Administration verstanden sie ihre Arbeit als Gegenentwurf und alternativen Strategieplan. Mit der *Metapher des Schweizer Taschenmessers* („Swiss Army Knife“) beschreibt der Bericht die neue amerikanische außenpolitische Strategie: Sie müsse multidimensional ausgelegt und flexibel sein, „able to deploy different tools for different situations on a moments notice.“ (Ikenberry/Slaughter 2006: 6) Dabei solle der Diplomatie bzw. internationalen Verhandlungen Vorrang geben werden. Ziel der nachhaltigen Sicherheitsstrategie, so der Bericht, sei die Schaffung einer auf den Prinzipien des internationalen Rechts und der Förderung von Demokratie und Freiheitsrechten basierenden Politik („Forging A World of Liberty Under Law“). Die Verfasser fordern, dass sich die Vereinigten Staaten aktiv und multilateral für die in internationalen Vereinbarungen und Verträgen festgelegten Grundsätze engagieren und diese in ihren internationalen Beziehungen mit anderen Ländern zugrunde legen müssten. Anknüpfend an institutionalistische sowie regimetheoretische Argumentationsmuster geht der Bericht davon aus, dass die Welt durch die Stärkung liberaler freiheitlicher Demokratien sicherer werden würde. Eine nachhaltige Sicherheit für die Vereinigten Staaten würde durch drei Aufgabenkomplexe erzielt werden: Einfordern der Rechtsstaatlichkeit von Regierungen, Aufbau einer liberalen internationalen Ordnung mit funktionsfähigen, reformierten Internationalen Organisationen, Überarbeitung des Einsatzkonzepts von militärischer Macht angesichts globaler Herausforderungen des 21. Jahrhunderts (vgl. Ikenberry/Slaughter 2006: 6). Die Vorstellungen der Bush-Regierung über die Förderung von Demokratisierung in verschiedenen Teilen der Welt wurden zurückgewiesen. So zogen die Kritiker in Zweifel, dass eine Demokratie, wie im Fall des Iraks und Afghanistans, von außen bzw. über eine militärische Intervention, aufgebaut werden könne. Die innenpolitischen und institutionellen Dimensionen von Demokratisierung, so im Fall des Iraks sowie in Afghanistan, seien in der moralisch argumentierenden Zielvorstellung der Bush-Administration ungenügend berücksichtigt worden. Nur durch pluralistische Ausdifferenzierung, zivilgesellschaftliche Entwicklungen und die Förderung gesellschaftlicher Toleranz werde eine Demokratisierung gefördert. Priorität sollte dem Aufbau von gesellschaftlichen Strukturen gegeben werden, die Pluralismus förderten, wie Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und Transparenz. Politische Erneuerung könne letztlich nur aus den Gesellschaften selbst und nicht durch äußere Intervention entstehen (Keohane/Slaughter 2004).

Aufgrund der machtbetonten, militaristisch-unilateralen Außenpolitik wurden die Vereinigten Staaten während der Bush-Administration häufig als *neue imperiale Weltmacht* charakterisiert. Der Historiker Charles S. Maier (2006), der die Rolle der USA in einem historischen Kontext und im Vergleich zu anderen bekannten Imperien reflektiert, setzt sich mit der amerikanischen Vormachtstellung kritisch auseinander, indem er die Grenzen amerikanischer Macht aufzeigt. Auch der Berliner Politikwissenschaftler Herfried Münkler (2005) vertritt die These, dass sich die amerikanische Vormachtstellung in einer historischen Linie mit anderen Imperien bewege. Die amerikanische Weltherrschaft, so Münkler, sei historisch mit den Imperien vom alten Rom bis zur Gegenwart zu vergleichen, zeige aber auch eigene Züge. Wirtschaftlich hätten die Vereinigten Staaten vor allem von der Deregulierung und Globalisierung profitiert und ihre Stellung auf dem Weltmarkt behaupten können, während die Europäer bzw. die EU, so Münkler, nicht gleichermaßen wirtschaftlich erfolgreich gewesen seien. Der US-amerikanische „imperiale Zyklus“ habe bereits während der Präsidentschaft Ronald Reagans begonnen, so Münkler, und eine grundlegende Erneuerung von Militärtechnologien bzw. eine *revolution in military affairs* habe die Vereinigten Staaten in die Lage versetzt, nicht nur Kriege gezielt und effektiv aus der Entfernung zu führen. Vielmehr seien die USA aufgrund ihrer Vormachtstellung politisch eher geneigt, diese technologischen Möglichkeiten auszuschöpfen, insbesondere dann, wenn sie sich, wie durch den islamistischen Terror, bedroht sehen. Der internationale Terrorismus als große politische Herausforderung sei eine Reaktion auf die heutige asymmetrische Welt, indem er sich gezielt gegen die militärisch weit überlegende „imperiale“ Weltmacht richte. Die Europäer hätten bislang vom militärischen Schutz durch die USA profitiert und durch ihre Gefolgschaft gleichzeitig wesentlich zum Fortbestehen des imperialen Systems beigetragen.

Der Irak-Krieg wurde in den letzten Jahren der Bush-Administration das bestimmende außenpolitische Thema in den Vereinigten Staaten. Angesichts der hohen Kosten des Krieges mit einem steigenden Haushaltsdefizit bei gleichzeitig wachsenden sozialen Problemen, etwa in der Gesundheitspolitik und im Bildungsbereich, rutschte die Popularität des Präsidenten auf einen Tiefstand. Angesichts *wachsender Unzufriedenheit* mit der Amtsführung von Präsident Bush wurden die Zwischenwahlen zum Kongress („midterm elections“) im November 2006 bereits zu einem Plebiszit über die Außenpolitik. Obwohl bei Zwischenwahlen in der Regel innenpolitische Themen dominieren, war der Irak-Krieg in dieser Wahl das beherrschende Thema. Es gelang den Demokraten, die Mehrheit im Repräsentantenhaus wieder zu erlangen, und im Senat mit den Republikanern gleich zu ziehen. Als sich schließlich auch führende Republikaner vom Bush-Kurs absetzten, wurde klar, dass sich bereits im Vorfeld der US-Präsidentschaftswahlen vom November 2008 ein Stimmungsumschwung ergeben hatte.

### 3.3.5 Präsidentschaft Barack Obama: Neuer Internationalismus

Mit der Wahl Barack Obamas zum 44. Präsidenten der USA und seinem Amtsantritt im Januar 2009 wurde eine Wende in der US-amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik eingeleitet. Im traditionellen Kernbereich politischer Handlungskompetenz amerikanischer Präsidenten ließ Barack Obama von Anbeginn seiner Amtszeit keinen Zweifel daran, dass er mit der Vorgängerregierung brechen und einen neuen Ansatz in der Außenpolitik entwickeln würde (vgl. Lemke 2011). Vor allem in Europa wurde diese Entwicklung begrüßt und es

herrschte die Erwartung vor, dass sich eine gemeinsame Herangehensweise an globale Probleme im Rahmen von internationalen Organisationen durchsetzen würde.

Die Perzeption des Neuanfangs wurde geprägt durch die Herkunft und das charismatische Auftreten Barack Obamas. Zum ersten Mal konnte ein Präsident afro-amerikanischer Herkunft ins Weiße Haus einziehen, was an sich schon eine Zäsur für die amerikanische Politik war (vgl. Remnick 2010). Er wurde in den Medien als Erneuerer, ja geradezu als Heilsbringer gefeiert und auch die deutschen Medien begrüßten seine Wahl. Der Bruch mit der neo-konservativ und nationalistisch ausgerichteten Bush-Administration wurde daher schon in der Person Obamas sichtbar und die Rhetorik des Wandels (*change*) beherrschte die Erneuerungsstrategie. Mit den konzeptionellen Eckpfeilern legte Obama im Gegensatz zu seinem Amtsvorgänger Wert darauf, seine Kooperationsfähigkeit in der internationalen Politik zu unterstreichen. Multilateralismus und nicht unilaterale Machtausübung sollte fortan Grundlage der Außenpolitik bilden. Das Hauptanliegen war das erklärte Ziel, das Ansehen der USA in der Welt zu verbessern und wiederherzustellen. Dabei strebt auch die Obama-Administration eine Politik der Führungsstärke an und sie verzichtet nicht darauf, nationale Interessen in den Mittelpunkt der Außenpolitik zu stellen. Anders als die Bush-Administration verfolgt Obama und sein außenpolitisches Team in der „neuen Ära der Verantwortlichkeit“ jedoch eine kooperative Strategie in einer Welt „wechselseitiger Interessen und wechselseitigem Respekt“, wie der Präsident in seiner Amtsantrittsrede am 20. Januar 2009 hervorhob.

Der *neue Internationalismus* in der Außenpolitik sollte strategisch mit Verbündeten umgesetzt und durch eine Erweiterung des globalen Handlungsspielraums realisiert werden. Bereits in der viel beachteten öffentlichen Rede Barack Obamas in Berlin im Juni 2008, also noch vor der offiziellen Nominierung zum Präsidentschaftskandidaten, hatte er die engen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Europa und das Eintreten für gemeinsame Ziele und Werte hervorgehoben. Bereits kurz nach Amtsübernahme kündigte die Obama-Administration eine neue Friedensinitiative im Nahen Osten an und suchte eine Strategie des Dialogs mit der arabischen Welt, dargelegt in der Kairoer Rede im Sommer 2009 und erweitert während des „arabischen Frühlings“ 2011. Auch die Ankündigung des Wiedereinstiegs in die internationalen Klimaschutzverhandlungen wurde in der internationalen Gemeinschaft, und besonders in Europa, als Neuanfang gewertet. Mit der Verleihung des Friedensnobelpreises an Barack Obama im Dezember 2009 hatte die internationale Gemeinschaft zudem der Erwartung Ausdruck verliehen, dass die Obama-Administration eine konstruktive Rolle in der Abrüstungs- und Sicherheitspolitik und der Wahrung des Weltfriedens spielen würde. Diese neuen Akzentsetzungen führten tatsächlich zu einer positiven Perzeption in Europa (vgl. Rudolf 2010). Wie Umfragen zeigen, nahm die Zustimmung zur Amtsführung des US-Präsidenten in Europa deutlich zu und Meinungsforscher sprechen vom „Obama bounce“, einem sprunghaften Anstieg der Popularität der USA unter Obama.

Der Machtwechsel im Weißen Haus erzeugte in vielen Ländern ein neues Interesse an den Vereinigten Staaten. Nach Umfragen des German Marshall Funds wuchs die Unterstützung für den US-Präsidenten nach der Wahl in Deutschland auf 80 Prozent, in Frankreich auf 77 und in Italien und Portugal auf 64 Prozent. Die Außenpolitik Obamas trifft in Europa auf vier Mal so große Zustimmung wie jene von G. W. Bush. Er ist in der EU populärer als in den USA (77 bzw. 57 Prozent Zustimmung). Im Jahr 2009 unterstützte eine Mehrheit der befragten Europäer (42 Prozent) engere Beziehungen mit den USA; noch ein Jahr zuvor trat eine



Mehrheit für eine größere Unabhängigkeit von den USA ein. Dieser positive Trend hielt auch zwei Jahre nach der Wahl noch an.<sup>29</sup>

Auf der *konzeptionellen Ebene* verfolgt die Obama-Administration die Idee von *Smart Power* in der Außenpolitik, d. h. die amerikanische Führungsrolle soll durch eine Kombination von Diplomatie und Härte realisiert werden. Mit der Nominierung Hillary Clintons als Außenministerin und der Vorstellung ihrer außenpolitischen Konzepte gewann diese amerikanische Außenpolitik an Profil. Clinton hatte stets ihre Vorstellung eines starken Multilateralismus betont und in den Nominierungs-Anhörungen im Kongress amerikanische Machtausübung im internationalen Bereich mit dem Einsatz von *smart power* begründet.

Das Konzept von *smart power* geht auf den Harvard-Politologen und ehemaligen Politikberater von Bill Clinton, Joseph Nye (2008) zurück, der drei Formen der Machtausübung unterscheidet: *hard power*, welche vornehmlich auf militärischer und wirtschaftlicher Macht und Strategien der Machterzwingung beruht, *soft power*, die auf Überzeugen, langfristige Sozialisation und Kommunikation setzt, und die *smart power*, die als Kombination von beiden im außenpolitischen Bereich am wirksamsten eingesetzt werden kann. Wie Hillary Clinton in der Anhörung im Kongress betonte, sollten in der Außenpolitik verschiedene Strategien zum Tragen kommen, der Diplomatie dabei aber stets Vorrang gegeben werden. „I believe that American leadership has been waning, but is still wanted. We must use what has been called ‘smart power’: the full range of tools at our disposal – diplomatic, economic, military, political, legal, and cultural – picking the right tool, or combination of tools, for each situation. With smart power, diplomacy will be the vanguard of foreign policy. This is not a radical idea. The ancient Roman poet Terence, who was born a slave and rose to become one of the great voices of his time, declared that in every endeavor, the seemly course for wise men is to try persuasion first. The same truth binds wise women as well.“<sup>30</sup>

Die Außenministerin wird dabei von Beratern unterstützt, die der neo-institutionalistischen Denkschule der amerikanischen Außenpolitik verbunden sind und damit das Konzept des Multilateralismus befürworten. Bereits kurz nach ihrer Amtsübernahme im Januar 2009 ernannte Hillary Clinton beispielsweise die renommierte Professorin für Internationale Beziehungen an der Princeton University, Anne-Marie Slaughter, die sich bereits als Kritikerin der Außenpolitik der Bush-Administration hervorgetan hatte, zur Direktorin für „Policy Planning“ im Außenministerium, ein Amt, dass diese bis 2011, also in der Formierungsphase der neuen Außenpolitik, wahrnahm. Sie hatte mit der Leitung der internen Planungsgruppe damit eine Schlüsselposition in der Konzeptionalisierung der Außenpolitik.

Die Herausarbeitung des neuen „smart power“-Ansatzes charakterisiert die erste Phase der Amtszeit von Präsident Obama und sie wird beispielsweise in der Rede in Kairo im Juni 2009 bei der Skizze des Neuansatzes gegenüber der islamischen Welt und dem Nahen Osten deutlich in den Mittelpunkt gestellt. Aber bereits in seiner Rede vor den Vereinten Nationen im September 2009 unterstrich der amerikanische Präsident die Grenzen der Konsenspolitik. Eingefordert wurden Gegenleistungen der Regierungen, mit denen die US-Administration einen Dialog sucht. Insbesondere gegenüber Iran und Nordkorea wird eine harte Haltung bezo-

<sup>29</sup> Vgl. Studie des German Marshall Funds: Transatlantic Trends. Key Findings 2009 (online [http://trends.gmfus.org/doc/2009\\_English\\_Key.pdf](http://trends.gmfus.org/doc/2009_English_Key.pdf) aufgerufen am 13. Juni 2011).

<sup>30</sup> Hillary Clinton: Nomination Hearing To Be Secretary of State. Statement Before the Senate Foreign Relations Committee, Washington D.C. 13.01.2009 (online: [www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm) (aufgerufen am 13.05. 2010)).

gen. Die zweite Phase seiner Amtszeit zeigt daher auch die Grenzen der Diplomatie und die Befürwortung von „harten Mitteln“ auf. So verteidigt Obama in seiner Rede zur Annahme des *Friedensnobelpreises in Oslo* am 10. Dezember 2009 den Einsatz militärischer Mittel und bezeichnet Kriege unter bestimmten Umständen als notwendig. „Wir müssen damit beginnen, die schwere Wahrheit anzunehmen: Gewaltsame Konflikte werden wir zu Lebzeiten nicht abschaffen können. Es wird Zeiten geben, in denen Nationen – die allein oder gemeinsam handeln – den Einsatz von Gewalt nicht nur als notwendig, sondern als moralisch gerechtfertigt betrachten werden ... Denn täuschen Sie sich nicht: Das Böse existiert auf der Welt ... dass Krieg manchmal nötig ist und auf einer gewissen Ebene Ausdruck menschlicher Torheit.“<sup>31</sup>

In den *Politikfeldern der Außenpolitik* setzte die Obama-Administration rasch neue Akzente, so im Bereich *Sicherheitspolitik und Multilateralismus*. Der konzeptionelle und strategische Neuanfang, den die Obama-Administration in der Sicherheitspolitik anstrebt, ist als Antwort auf die tiefe Legitimitätskrise zu verstehen, in der sich die USA am Ende der Amtszeit von G. W. Bush weltpolitisch befanden. In einer Welt der wechselseitigen Abhängigkeiten sollen politische Entscheidungen in den internationalen Beziehungen durch internationales Recht legitimiert und für andere Akteure nachvollziehbar begründet werden. Der Vertrauensverlust, den die Vereinigten Staaten vor allem im arabischen Raum und im Nahen und Mittleren Osten sowie in Teilen der Dritten Welt erlitten haben, soll durch eine Politik des Dialogs und der konkreten Verhandlungen ausgeglichen und die Beziehungen auf eine neue Grundlage gestellt werden. Anders als die republikanische Administration ist die Obama-Administration schließlich auch in den transatlantischen Beziehungen an einem deutlichen Richtungswechsel zugunsten eines multilateralistischen Vorgehens in der internationalen Politik interessiert.

Die Absetzung von der Bush-Administration wurde bereits im Präsidentschaftswahlkampf deutlich. Im Gegensatz zu anderen Kandidaten, wie etwa Hillary Clinton, hatte Obama als Senator bereits den umstrittenen Irak-Einsatz der USA abgelehnt, was ihm viel Anerkennung in der amerikanischen Öffentlichkeit und vor allem unter der Linken eintrug und ihm schließlich auch bei der Nominierung zum offiziellen Präsidentschaftskandidaten der Demokraten half. Deutlich akzentuierte er dann in den letzten Wochen vor der Präsidentschaftswahl die Unterschiede zum republikanischen Gegenkandidaten John McCain. In einer Gegenüberstellung der unterschiedlichen konzeptionellen Vorstellungen Barack Obamas und John McCains im Wahlkampf 2008 zeigt der österreichische Politikwissenschaftler Heinz Gärtner (2008) auf, inwieweit sich die außenpolitischen Vorstellungen unterscheiden. Während sich McCain vor allem in der Tradition der starken militärischen Präsenz und außenpolitischen Stärke sah, hob Obama immer wieder hervor, dass die Außen- und Sicherheitspolitik auch diplomatische und kommunikative Mittel einsetzen müsse, um den Sicherheitsherausforderungen zu begegnen. Folgerichtig strebte Obama an, die multilateralen internationalen Organisationen zu stärken und sich mit den Verbündeten, vor allem auch mit den Europäern, besser abzustimmen und auf gemeinsame Strategien zu verständigen, während McCain auf die eigene Stärke der USA setzte. Die These von einer neuen Außenpolitik gewann so bereits im Wahlkampf Konturen und wurde weiter durch die ersten Maßnahmen der neuen Regierung sowie die Reden Obamas zu Kernfragen der Außenpolitik untermauert.

<sup>31</sup> Barack Obama, Friedensnobelpreis-Rede, 10. Dezember, Oslo 2009.  
<http://www.welt.de/politik/ausland/article5490579/Seine-Rede-zum-Friedensnobelpreis-im-Wortlaut.html>  
 (aufgerufen am 16. Juni 2011).

Ein Beispiel des neuen Internationalismus der Obama-Administration ist die Aufwertung *Internationaler Organisationen*. So ist die Vertreterin bei den Vereinten Nationen, Susan Rice, Mitglied im Kabinett des Präsidenten und damit politisch aufgewertet. Zu wichtigen internationalen Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen, wie dem Klimaschutzgipfel in Kopenhagen, wurden hochrangige, profilierte Vertreter entsandt. Für die Verhandlungen im Nahen Osten wurde ein Sonderbeauftragter, George Mitchell, nebst erfahrenen Mitarbeitern eingesetzt. Im Rahmen der Vereinten Nationen soll auch die Abrüstungs- und Sicherheitspolitik vorangetrieben werden, wobei die USA wieder eine Führungsrolle übernehmen wollen, wie etwa im Bereich der Abrüstungsvereinbarungen zu strategischen Atomwaffen (START-Abkommen). Die Vereinten Nationen sind nach Auffassung amerikanischer Analysten wieder Teil einer neuen institutionellen Ordnung (vgl. Brooks/Wohlforth 2009). Die Vereinigten Staaten hätten, so die Beobachter, mit ihrer neuen Regierung die notwendige Legitimität, Reformen der Internationalen Organisationen voranzutreiben und sollten, etwa in der Frage der Verbreitung von Nuklearwaffen, nicht zögern, ihre Verhandlungsmacht einzusetzen, um koordinierte und abgestimmte Reformen durchzusetzen.

Die *neue Sicherheitspolitik* begründet sich auf eine breitere Unterstützung in der Bevölkerung, da das militärische Engagement in anderen Ländern, insbesondere im Irak und in Afghanistan, immer weniger Zustimmung in der amerikanischen Bevölkerung fand. Während die Befragten einer Erhebung des Pew-Research Centers im Jahr 2007 zufolge immer häufiger der Aussage zustimmten, dass die innenpolitischen Probleme der USA verstärkt bearbeitet werden sollten, zeigte der Trend hinsichtlich des globalen Engagements der USA deutlich in Richtung auf eine größere Zurückhaltung innerhalb der amerikanischen Bevölkerung. Während die Zustimmung zur militärischen Stärke kurz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 noch bei 62 Prozent lag, stimmten 2007 weniger als die Hälfte der Befragten der Aussage zu, dass militärische Stärke am besten Frieden sichern könne.<sup>32</sup> Eine starke amerikanische Militärmacht als bester Weg zur Friedenssicherung verlor den Umfragen zufolge immer mehr an Boden.

Im Sommer 2010 wurden die amerikanischen Kampftruppen aus dem Irak abgezogen. Dieser Rückzug aus dem Irak, den Präsident Obama bereits kurz nach Amtsantritt ankündigte, traf auf breite Zustimmung in der Bevölkerung. Auch für den Krieg in Afghanistan entschloss sich die Obama-Administration, eine Rückzugsperspektive aufzeigen, allerdings blieb hier der Zeitpunkt zunächst offen und sollte erst nach einem weiteren Truppenaufbau entschieden werden.

*Nukleare Abrüstung* und die Begrenzung von Atomwaffen zählen zu den weiteren Schwerpunkten der Obama-Administration. Hier konnten auch erste Erfolge erzielt werden. So verhandelte die US-Regierung mit der russischen Regierung eine Nachfolgevereinbarung zum auslaufenden Abkommen über die Begrenzung strategischer Atomwaffen. Nach längeren, zähen Verhandlungen trat im Februar 2011 schließlich ein neues START-Abkommen in Kraft. Der US-Senat hatte diesem Abkommen schließlich zugestimmt, nachdem sicher gestellt werden konnte, dass das Abkommen eine Modernisierung von Waffensystemen nicht ausschließen würde, eine Übereinkunft, die zwar auf der Linken auf Kritik stieß, da die Obama-Administration nun eine Modernisierung der Waffensysteme, so auch von Atomwaffen, verfolgte. Das In-Kraft-Treten des Abkommens konnte jedoch als erster Erfolg der

<sup>32</sup> Vgl. Pew Research Center Pew Research Center: „Trends in Political Values and Core Attitudes“, 22. März 2007. <http://people-press.org/report/?reportid=3>

Obama-Administration in der Sicherheitspolitik gewertet werden, da es Russland als wichtigen strategischen Partner vertraglich in die Abrüstung einbinden konnte.

Wenig greifbare Ergebnisse gab es in der Atompolitik jedoch in den Bemühungen, Iran in einen Dialog über die Einhaltung internationaler Verträge zur nuklearen Proliferation einzubinden. Weder die von den europäischen Ländern favorisierte Dialogpolitik, noch die von der US-Regierung verfolgte Sanktionspolitik konnten die iranische Führung zu einer Öffnung bewegen, die eine Überprüfung des Nuklearprogramms durch internationale Inspektoren ermöglicht hätte. Auch bezüglich der Einbindung Nordkoreas in internationale Verhandlungen konnten keine Erfolge erzielt werden. Die Obama-Administration verfolgt diese Entwicklungen, ebenso wie die Positionierung anderer Länder mit Atomwaffen, wie insbesondere Pakistan und Indien, jedoch weiterhin mit großer Aufmerksamkeit.

Einen besonderen Schwerpunkt legte die Obama-Administration auf eine effektivere *Bekämpfung des internationalen Terrorismus*. Ebenso wie die Vorgängerregierung begreift die Obama-Administration diese Aufgabe als Kernaufgabe. Sie versucht jedoch, neue Wege zu beschreiten. In seiner Problemanalyse stellte Präsident Obama einen Zusammenhang zwischen der Lösung des Nahost-Konflikts und der Bekämpfung terroristischer Gruppen her. Sollte es im Nahen Osten gelingen, ein friedliches Arrangement im verfahrenen Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern auszuhandeln, so die Argumentation, dann verlören auch terroristische Gruppen ihren Nährboden. In seiner vielbeachteten Rede in Kairo im Juni 2009 betonte der Präsident, dass er für einen verstärkten Dialog mit den arabischen Ländern eintrete, um einen Neuanfang zu suchen. „Ich bin nach Kairo gekommen, um einen Neuanfang zwischen den Vereinigten Staaten und den Muslimen überall auf der Welt zu beginnen. Einen Neuanfang, der auf gemeinsamen Interessen und gegenseitiger Achtung beruht und auf der Wahrheit, dass die Vereinigten Staaten und der Islam die jeweils andere Seite nicht ausgrenzen und auch nicht miteinander konkurrieren müssen. Stattdessen überschneiden sich beide und haben gemeinsame Grundsätze – Grundsätze der Gerechtigkeit und des Fortschrittes, der Toleranz und der Würde aller Menschen.“<sup>33</sup> Mit großer Aufmerksamkeit verfolgte die Obama-Administration dementsprechend die politischen Umwälzungen in den arabischen Ländern im Jahr 2011, welche eine Neukonstellation in den Machtverhältnissen im arabischen Raum zur Folge haben. Der Aufruf Präsident Obamas im Mai 2011, einen Friedensplan zwischen Israel und den palästinensischen Gebieten unter Anerkennung der Grenzen von 1967 auszuhandeln, fand daher in der Region Anerkennung. Hierdurch ist Bewegung in den komplizierten Prozess im Nahen Osten gekommen, ohne jedoch bislang eine zufrieden stellende Lösung zu erzielen.

Die Tötung des seit über zehn Jahren gesuchten Top-Terroristen *Osama bin Laden* am 2. Mai 2011 in Pakistan durch amerikanische Einsatzkräfte, welcher für die Anschläge in New York und Washington sowie andere terroristische Taten verantwortlich war, kann als einer der großen Erfolge der Obama-Administration gewertet werden. Mit der Sicherstellung von umfangreichen Dokumenten im Anwesen bin Ladens erhofft sich die amerikanische Administration zudem mehr Aufschluss über die Strukturen und Arbeitsweisen des internationalen Terrornetzwerks al-Qaida. Rechtlich nach wie vor umstritten, da der Zugriff in Pakistan ohne direkte Beteiligung der pakistanischen Sicherheitskräfte erfolgte, zeigte die überraschende Aktion jedoch eine Entschlossenheit der US-Regierung, ihr Ziel der effektiven Terrorismusbekämpfung auch mit „harten“ Mitteln umzusetzen, zumal sich Zweifel an der Effizienz des

<sup>33</sup> Barack Obama, Rede in Kairo, 4. Juni 2009. <http://zelos.zeit.de/online/2009/24/obama-kairo.pdf>

pakistanischen Verbündeten in der Terrorismusbekämpfung häuften. Der Einsatz wurde in den USA als ein persönlicher Erfolg des US-Präsidenten gewertet, der diesen Einsatz mit Entschlossenheit befahl.

Im Bereich der Außenwirtschaftspolitik stand die Obama-Administration gleich zu Beginn ihrer Amtszeit vor einer schweren Herausforderung. Die *globale Wirtschafts- und Finanzkrise* 2008/09 hatte in den USA ihren Ursprung und zog neben der amerikanischen Wirtschaft auch die europäischen Länder in eine tiefe Krise. Dabei stellte sie die transatlantischen Beziehungen vor eine Bewährungsprobe. In dieser Situation wurden die unterschiedlichen institutionellen und politischen Präferenzen auf beiden Kontinenten deutlich. Während die Obama-Administration mit Blick auf den Wirtschaftsgipfel der G20-Gruppe im April 2009 auf eine Koordination beim Stimulus-Paket drängte, zeigten sich die Länder der Europäischen Union mit Verweis auf die weitergehenden sozialen Absicherungen und höheren Sozialleistungen, die die Krise für die Durchschnittsbevölkerung abfedere, zurückhaltender. In dieser Kontroverse wurden politisch-kulturelle Unterschiede besonders deutlich sichtbar. Während die Obama-Administration rasche, hohe Wirtschaftshilfen favorisierte und dabei eine drastische Erhöhung des ohnehin hohen Haushaltsdefizits in Kauf nahm, um die Wirtschaft anzukurbeln, beharrten die europäischen Länder, und hier allen voran Deutschland, auf einer fiskalpolitisch konservativen Position, die neben Wirtschaftshilfen auf deutliche Einsparungen setzte. Erst mit der Krise der Staatsfinanzen in Griechenland, die im Frühjahr 2010 einsetzte, mussten auch die Europäer höhere Verschuldungen in Kauf nehmen.

Mit der Krise der Staatsfinanzen in Griechenland und den wirtschaftlichen Problemen in Irland und anderen europäischen Ländern setzte in den Vereinigten Staaten eine *kritische Distanz zur Europäischen Union* ein, die der wichtigste Handelspartner der USA ist. Die Europäische Union habe sich, so Beobachter, als größter Wirtschaftsraum etabliert, allerdings habe sie Schwierigkeiten, auch politisch mit einer Stimme zu sprechen. Der Ökonom Paul Krugman streicht als Hauptproblem wirtschaftlicher Wiederbelebung in Europa heraus, dass sich die politischen Eliten auf einen gemeinsamen Weg einigen müssten. Die politische Integration Europas sei nicht so weit fortgeschritten, wie die wirtschaftliche und finanzpolitische Integration. „Europe’s economic and monetary integration has run too far ahead of its political institutions. The economies of Europe’s many nations are almost as tightly linked as the economies of America’s many states — and most of Europe shares a common currency. But unlike America, Europe doesn’t have the kind of continent wide institutions needed to deal with a continent wide crisis.“<sup>34</sup>

Derweil haben die Vereinigten Staaten die von vielen Ökonomen geforderte schärfere *Regulierung der Finanzmärkte* mit einer Kontrolle spekulativer Gewinne weiter vorangetrieben, nachdem auch der Senat einer Beratung über die Gesetzesvorlage zugestimmt hatte. Diese Kontrolle der Finanzmärkte hatte beispielsweise der Ökonom und Nobelpreisträger Robert Solow bereits während der Bush-Administration gefordert, aber seine Auffassung war in der neo-liberalen Ära eine Außenseiterposition (Solow 2005). Erst der Obama-Administration gelang eine, zumindest partielle, Kontrolle des Handels mit Derivaten auf den Finanzmärkten. In der Europäischen Union hatte der Euro zwar zu einer gemeinsamen Geldpolitik geführt, die Wirtschafts- und Finanzpolitik unterlag jedoch zuerst nationalen Regeln und Regulierungen. Die transatlantischen Unterschiede konnten kaum überbrückt werden, und

<sup>34</sup> Paul Krugman, A Continent Adrift, Op-Ed, The New York Times, 16. März 2009  
[http://www.nytimes.com/2009/03/16/opinion/16krugman.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2009/03/16/opinion/16krugman.html?_r=1) (aufgerufen am 16. Juni 2011).

die USA und die europäischen Länder verfolgten ihre unterschiedlichen fiskalpolitischen Konzepte. Allerdings erholten sich die europäischen Volkswirtschaften, wie in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden, rascher als erwartet, während die USA zwar bald wieder ein steigendes Wachstum verzeichnete, dies jedoch bei steigender Arbeitslosigkeit und einem anhaltend hohen Haushaltsdefizit.

Die steigende Verschuldung der USA veranlasst Beobachter, die globale Führungsrolle der USA angesichts globaler wirtschafts- und finanzpolitischer Probleme in Zweifel zu ziehen. Der renommierte amerikanische Journalist Fareed Zakaria spitzt die These vom Führungsverlust der Vereinigten Staaten mit der Formel der „post-American world“ zu (Zakaria 2008). Der rasch wachsende Einfluss neuer Mächte wie Indien oder China („rise of the rest“) führe zu einem weltweit nachlassenden Einfluss der USA. Sowohl im wirtschaftlichen, aber auch im politischen und kulturellen Bereich löse sich die hegemoniale Position der Vereinigten Staaten auf und damit auch ihre globale Gestaltungsmacht durch Außenpolitik. Diese These schien sich im Jahr 2011 zu bestätigen, als die Obama-Regierung die gesetzliche Schuldengrenze von 14,3 Billionen Dollar anheben wollte, um eine drohende Zahlungsunfähigkeit der Regierung zu verhindern. Nur unter großen Mühen und nach zähen Verhandlungen mit dem Kongress, in denen sich eine Minderheit aus fiskalkonservativen, rechtspopulistischen „Tea Party“-Anhängern kategorisch gegen jede weitere Erhöhung der Schuldengrenze stemmte, konnte die Obama-Administration eine weitere Erhöhung um 2,1 Billionen Dollar durchsetzen, allerdings unter der Maßgabe drastischer Kürzungen in den staatlichen Sozialprogrammen und im Rüstungsbereich und ohne die von ihr favorisierten Steuererhöhungen. Die erbittert geführte Auseinandersetzung löste in Europa und beim größten ausländischen Geldgeber der USA, China, Verunsicherung und Sorge über die zukünftige Entwicklung der US-amerikanischen Wirtschaft aus. Das Vertrauen in die größte Wirtschaft der Welt war nachhaltig erschüttert.

Wird Außenpolitik allerdings als Netzwerk von Akteuren verstanden, so ließe sich die Position der Vereinigten Staaten durchaus als vorteilhaft bezeichnen. Davon geht zumindest Anne-Marie Slaughter, die Direktorin der „Policy Planning“-Gruppe im Außenministerium aus. Sie widerspricht der These Zakarias und argumentiert, dass die Führungsqualitäten der Vereinigten Staaten zukünftig nicht ab- sondern eher zunehmen werden (Slaughter 2009: 94). Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist die These, dass die Macht der Vereinigten Staaten in der neuen globalen Konstellation auf der Fähigkeit basiere, Verbindungen (*connectedness*) herzustellen: „We live in a networked world ... In this world, the measure of power is connectedness.“ (Slaughter 2009: 94) Ihrer Auffassung zufolge sind die Vereinigten Staaten in der heutigen global vernetzten Welt aufgrund ihrer demografischen Entwicklung, der geografischen Position und ihrer Kultur besser positioniert als andere Länder. Demografisch, weil die Bevölkerung der Vereinigten Staaten aufgrund der anhaltenden Zuwanderung heterogen und, im Unterschied zu China und Indien, diese Heterogenität, gerade durch die Zuwanderung aus dem asiatischen Raum, als Vorteil begriffen werde. „To this end, the United States should see its immigrants as living links back to their home countries and encourage a two-way flow of people, products, and ideas.“ (Slaughter 2009: 95) So verstärkt sich das internationale Netzwerk, gerade mit wirtschaftlich aufstrebenden Regionen und Ländern der Welt. Geografisch seien die Vereinigten Staaten in der atlantischen Hemisphäre (*Atlantic hemisphere*) als Teil eines größeren globalen Raumes und durch eine Vielzahl von Institutionen mit anderen Regionen verbunden. Aufgrund ihrer im Vergleich zu den aufsteigenden Mächten China und Indien eher horizontalen Sozialstruktur, ihrer Kultur des Unternehmertums (*culture of entre-*

*preneurship*) und ihrer Innovationsfähigkeit werden die USA als ein Land mit einer höchst dynamischen Entwicklung beschrieben. „In the twenty-first-century world of networks, the measures of state's power is its ability to turn connectivity into innovation and growth. ... In a networked world, the United States has the potential to be the most connected country; it will also be connected to other power centers that are themselves widely connected.“ (Slaughter 2009: 113) Hier wird eine neue Führungsrolle entworfen, die auf sozialstrukturellen und kulturellen Besonderheiten der USA beruht.

Der multilaterale Ansatz in der Außen- und Sicherheitspolitik beruht also einerseits auf einer klaren Formulierung nationaler Interessen. Andererseits müssen die Vereinigten Staaten ihr Engagement in Übereinstimmung mit den eigenen Ressourcen bringen. Die weitere Entwicklung hängt sowohl von den innenpolitischen Reformen und der Erneuerungsfähigkeit der amerikanischen Gesellschaft als auch von dem Verhalten von Verbündeten ab. Von besonderem Interesse sind aus deutscher Sicht die *transatlantischen Beziehungen*. In der öffentlichen Meinung und im wissenschaftlichen Diskurs wurde bereits vor der Wahl 2008 eine bessere Verständigung zwischen den europäischen Ländern und den Vereinigten Staaten verlangt, etwa beim Wiederaufbau des Iraks sowie im Vorgehen gegen die Atompolitik des Iran und selbst in der angestrebten Abstimmung in der China-Politik, die für die USA heute eine zentrale Rolle spielt. Auch zeigten Meinungsumfragen, dass eine Mehrheit der Bevölkerung auf beiden Seiten des Atlantiks bessere Beziehungen zwischen Europa und den USA wünschte. Erst mit der Wahl Barack Obamas kann jedoch von einem Neuanfang der transatlantischen Beziehungen ausgegangen werden. Vor allem in Westeuropa stieg die Popularität der Vereinigten Staaten nach der Wahl Obamas.<sup>35</sup> Der amerikanische Politikwissenschaftler Daniel Hamilton schreibt dazu, dass die Regierung Obama Europa eine „einmalige Chance“ biete, eine „atlantische Partnerschaft zu schmieden, die besser gewappnet ist, den Möglichkeiten und Herausforderungen einer neuen Mächteverteilung auf der Welt zu begegnen.“ (Hamilton 2010: 32) Die neuen transatlantischen Beziehungen sollten sich vor allem folgenden aktuellen Herausforderungen gemeinsam widmen: der Bewältigung der Wirtschaftskrise, den Sicherheitsproblemen in Afghanistan und Irak („AfPak“) sowie weiteren sicherheitspolitischen Herausforderungen im Iran und bei der nuklearen Abrüstung, den koordinierten Beziehungen zu Russland, der Frage der EU-Erweiterung, dem Kampf gegen terroristische Organisationen wie al-Qaida, sowie dem Problem des Klimawandels. Diese sieben „Eckpunkte“, wie Hamilton sie bezeichnet, sollten zielgerichtet und nüchtern angegangen werden. Die Obama-Administration betrachte die transatlantische Partnerschaft ohnehin sehr viel pragmatischer und aus einem weniger eurozentrischen Blick.

Bereits während der ersten Wochen nach dem Regierungswechsel in Washington stellte die Obama-Administration heraus, dass für sie eine Neubelebung der transatlantischen Beziehungen von zentraler Bedeutung ist, um globalen Herausforderungen zu begegnen. Die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Europa sind dabei auf verschiedenen Ebenen angesiedelt und umfassen neben wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Themen allgemein politische und kulturelle Beziehungen. Aus amerikanischer Sicht stehen hier die Abstimmung über die Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise, sowie die Zusammenarbeit bei der Bearbeitung sicherheitspolitischer Probleme im Vordergrund, wobei von vor-

<sup>35</sup> Vgl. German Marshall Fund of the United States u.a.: *Transatlantic Trends. Key Findings 2009* (online [http://trends.gmfus.org/doc/2009\\_English\\_Key.pdf](http://trends.gmfus.org/doc/2009_English_Key.pdf) aufgerufen am 13. Juni 2011).

rangiger Bedeutung der Nuklearkonflikt mit dem Iran, der Nahost-Konflikt sowie der Krieg in Afghanistan sind.

Die *wirtschaftlichen Beziehungen* zwischen den Vereinigten Staaten und Europa sind nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs auf eine breite Basis gestellt worden. Hierdurch entstand ein dichtes europäisch-amerikanisches System vielschichtiger politisch-ökonomischer Interaktionen zwischen Konkurrenz und Annäherung (McGuire/Smith 2008). Der Außenhandel der EU-Länder mit den USA macht den größten Teil der Außenhandelsbeziehungen aus und auch die Vereinigten Staaten sehen in Europa einen wichtigen Handelspartner, auch wenn sie ihre Interessen in den vergangenen zwanzig Jahren stärker in den asiatisch-pazifischen Raum und hier vor allem in Richtung China ausgebaut haben. Konzeptionell nähern sich die Vereinigten Staaten, trotz der unterschiedlichen Herangehensweise an die Wirtschafts- und Finanzkrise, heute der Sichtweise des liberalen Institutionalismus an, der die wachsende Rolle Europas bzw. der EU und die komplementäre Aufgabenteilung zwischen Europa und den Vereinigten Staaten bei der Bewältigung globaler Herausforderungen betont.

In den transatlantischen Beziehungen zeigt sich, dass die Obama-Administration zwar rhetorisch emphatisch, konzeptionell und strategisch jedoch vor allem einen pragmatischen Realismus walten lässt. Konflikte sind daher auch in Zukunft trotz des wiederhergestellten engeren Dialogs nicht auszuschließen. Zudem hat die Obama-Administration aus der Bush-Administration ein schweres Erbe durch die zwei Kriege im Irak und in Afghanistan übernommen. Während der Rückzug von Kampftruppen aus dem Irak weitgehend abgeschlossen ist, bleibt das Engagement der US-Regierung in Afghanistan weiter bestehen. Konkrete Erfolge in der Umsetzung der Konzeption von *smart power*, d. h. eines stärkeren Einsatzes von Diplomatie in den internationalen Beziehungen und die Verfolgung von multilateralen Strategien bei globalen Problemen, sind bislang eher bescheiden geblieben, könnten sich aber, wie etwa im Nahen Osten und der arabischen Welt im Zeitverlauf konkretisieren.

Während die Obama-Administration einen internationalistischen Ansatz vertritt und die Führungsrolle der USA in der globalen Politik mit Mitteln einer „smart power“ realisieren wollen, ist das republikanische Feld bezüglich außenpolitischer Konzeptionen gespalten und gerät immer mehr unter den Einfluss der populistischen, anti-staatlichen „Tea Party“-Bewegung. Mindestens zwei große Strömungen stehen sich gegenüber. Wie der Außenpolitik-Experte Walter Russell Mead schreibt, berufen sich populistische „Tea Party“-Anhänger auf die Tradition des „American Exceptionalism“ und stehen dem internationalistischen Engagement der USA eher skeptisch gegenüber; insbesondere bezweifeln sie, dass es möglich sei, eine liberale Weltordnung herzustellen (Mead 2011). Mead unterscheidet zwei Strömungen: eine Gruppe um Ron Paul („Paulites“) vertritt einen sich auf Jefferson berufenden neo-isolationistischen Ansatz in der Außenpolitik, während Anhänger von Sarah Palin („Palinites“) sich nicht in internationalen Konflikten engagieren wollen, jedoch bei bestehenden Einsätzen eine aggressive, die amerikanische Vorherrschaft behauptende Strategie einfordern. Beide Gruppen lehnen den liberalen Internationalismus der Obama-Administration ab.

In der Substanz ist die Außenpolitik der Obama-Administration als global orientiert und pragmatisch zu bezeichnen. Für die europäische Perspektive stellt sie jedoch vor allem in symbolischer und kommunikativer Hinsicht eine deutliche Abkehr von der Bush-Administration dar, die den Weg für einen Neuanfang in der Außen- und Sicherheitspolitik öffnet.



**Übungsfragen zu Kapitel 3: Außenpolitik als Handlungsfeld**

1. Inwiefern prägen historische Erfahrungen die Außenpolitik eines Landes? Erörtern Sie diesen analytischen Zugang und vergleichen Sie die Bundesrepublik Deutschland und die USA.
2. Unter welchen Voraussetzungen sind Auslandseinsätze der Bundeswehr erlaubt? Erläutern Sie die rechtlichen Grundlagen und die politischen Bedingungen für einen Auslandseinsatz. Welche Vorteile und welche Nachteile sehen Sie in den verfassungsmäßigen Regelungen?
3. Wie mächtig ist der US-Präsident in der Außenpolitik? Erörtern Sie die Rolle und Funktion des amerikanischen Präsidenten in der Außenpolitik und vergleichen Sie sie mit der Rolle des Kongresses.
4. Was ist unter dem „neuen Internationalismus“ der Obama-Administration zu verstehen? Erörtern Sie dieses Konzept und stellen Sie es der Außenpolitik der Bush-Administration gegenüber.

**Literatur**

Albright, Madeleine: *The Mighty and the Almighty. Reflections on America, God, and World Affairs*, New York, London 2006

Brooks, Stephen G./William C. Wohlforth: *Reshaping the World Order. How Washington Should Reform International Institutions*, in: *Foreign Affairs* Vol. 88, No.2 (2009), S. 50–63.

Chomsky, Noam: *Hegemony or Survival. Americas Quest for Global Dominance*, New York 2004

Czempiel, Ernst-Otto: „Clintons Weltpolitik, Eine Bilanz der ersten Amtsjahre“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 4. März 1994, B 9, S. 3–2

Dulfer, Charles: (Director of Central Intelligence Special Advisor for Strategy regarding Iraqi Weapons of Mass Destruction (WMD) Programs), „Testimony to the US Congress“, 30. März 2004.  
[https://www.cia.gov/cia/public\\_affairs/speeches/2004/tenet\\_testimony\\_03302004.html](https://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2004/tenet_testimony_03302004.html)

Etzioni, Amitai: *Security First: For A Muscular, Moral Foreign Policy*, Yale 2007

Etzioni, Amitai: Sicherheit zuerst, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31. Mai 2007, S. 8. (engl. „Security First, Ours, Theirs and the Global Order“, in: *The National Interest*, March/April 2007, S. 11–15.

(online Version: <http://dspace.wrlc.org/bitstream/1961/4011/1/A370+-+Security+First.pdf>)

Gärtner, Heinz: *Obama – Weltmacht, was nun? Außenpolitische Perspektiven*, Münster 2008

Graebner, Norman A. (Hg.): *Ideas and Diplomacy. Readings in the Intellectual Tradition of American Foreign Policy*, New York: Oxford University Press 1964

Hacke, Christian: *Zur Weltmacht verdammt. Die amerikanische Außenpolitik von J. F. Kennedy bis G. W. Bush*, München 2005

Halter, Ulrich: *Obamas Politischer Körper*, Berlin 2009

Hamilton, Daniel S.: „Obama und Europa“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 4/2010, 5. Januar 2010, S. 20–32.

Hoffmann, Stanley: „The Crisis of Liberal Internationalism“, in: *Foreign Policy* 1998 (spring), S. 159–177

Hoffmann, Stanley: „Out of Iraq“, in: *New York Review of Books*, Sept. 2004

Huntington, Samuel P.: „The Lonely Superpower“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2 (1999), S. 35–49.

Ikenberry, John/Anne-Marie Slaughter (Hg.): *Forging A World of Liberty Under Law: U.S. National Security in the 21st Century. Final Report on the Princeton Project on National Security*, Princeton 2006 <http://www.princeton.edu/~ppns/report/FinalReport.pdf> (aufgerufen am 01.03.2008).

Jarausch, Konrad H.: „Cultural Dimensions of the Transatlantic Estrangement“, in: Kurthen, Hermann/Antonio V. Menéndez-Alarcón/Stefan Immerfall (Hg.): *Safeguarding German-American Relations in the New Century. Understanding and Accepting Mutual Differences*, Lanham et. al.: Rowman and Littlefield 2006

Jessen, Jens: „Krieg der Worte“, in: *Die Zeit*, 23. August 2007, S. 37–39.

Kagan, Robert: „Power and Weakness“, in: *Policy Review*. Nr. 113 (2002), 3–28

Kalberg, Stephen: „Der Einfluss der Politischen Kultur auf Fehlwahrnehmungen von Verbündeten und die Außenpolitik. Die Vereinigten Staaten und Deutschland“, in: *Sociologia Internationalis* 44. Band/2006, H. 1, 85–122

Kegley, Charles W./Wittkopf, Eugene W.: *American Foreign Policy. Pattern and Process*, 5. Aufl. New York 1996

Kennedy, Paul: *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York 1987

Keohane, Robert/Anne-Marie Slaughter: *Bush's Mistaken View of U.S. Democracy*. In: *International Herald Tribune*, 23. Juni 2004.

(Online-Version: <http://www.newamericanstrategies.org/articles/display.asp?fldArticleID=59>, aufgerufen am 22. Mai 2011)

Kupchan, Charles A.: *The End of the American Era: Foreign Policy and the Geopolitics of the 21<sup>st</sup> Century*. New York 2002

Kupchan, Charles A.: „Recasting the Atlantic Bargain“, in: Bernhard May/Michaela Hönicke Moore (Hg.): *The Uncertain Superpower. Domestic Decisions of US Foreign Policy after the End of the Cold War*, Opladen 2003a, S. 83–92

Kupchan, Charles A.: „The Rise of Europe, America's Changing Internationalism, and the End of US Primacy“, in: *Political Science Quarterly*, Vol. 118 (2003b), No. 2 (summer), S. 205–231

Lemke, Christiane: *Richtungswechsel. Die Reformpolitik der Obama-Administration*, Münster, 2011

Maier, Charles S.: *Among Empires. American Ascendancy and Its Predecessors*, Cambridge 2006

McGuire, S./M. Smith: *The European Union and the United States: Competition and Convergence in the Global Arena*, Basingstoke 2008

Mead, Walter Russell: *The Tea Party and American Foreign Policy. What Populism Means for Globalism*, in: *Foreign Affairs*, March/April 2011

Medick-Krakau, Monika u.a.: „Die Außen- und Weltpolitik der USA“, in: Manfred Knapp/Gert Krell, *Einführung in die internationale Politik*, München 2004, S. 92–134

Mewes Horst.: „USA Außenpolitik“, in: Andreas Boeckh (Hg.): *Internationale Beziehungen, Lexikon der Politik*, Bd. 6, München 1994, S. 555f.

Moravcsik, Andrew: „Striking a New Transatlantic Bargain“, in: *Foreign Affairs*. July–Aug. 2003, 74–89

Münkler, Herfried: *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – Vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Berlin 2005

Nye, Joseph: *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York 1990

Nye, Joseph: *The Powers to Lead*, Oxford 2008

Remnick, David: *The Bridge. The Life and Rise of Barack Obama*, New York: Alfred A. Knopf 2010

Rudolf, Peter: *Das „neue“ Amerika. Außenpolitik unter Barack Obama*, Frankfurt a. M. 2010

Schweigler, Gebhard: „Außenpolitik“, in: Peter Lösche/Hans Dietrich von Löffelholz (Hg.): *Länderbericht USA*, Bonn 2004, S. 353–506

Slaughter, Anne-Marie: *A Covenant to Make Global Governance Work*,  
[http://www.opendemocracy.net/globalization-vision\\_reflections/covenant\\_3141.jsp](http://www.opendemocracy.net/globalization-vision_reflections/covenant_3141.jsp) (aufgerufen am 04.04.2010)

Slaughter, Anne-Marie: „America’s Edge. Power in the Networked Century“, in: *Foreign Affairs*, January/February 2009, Vol. 88, No. 1, S. 94–113.

Solow, Robert M.: „Rethinking Fiscal Policy“, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 21, No. 4 (2005), S. 509–514.

Zakaria, Fareed: *The Post-American World*, Oxford 2008