

Die Doktrin der Restauration

Wie Amerika seine Führungsmacht im 21. Jahrhundert sichern kann

Richard N. Haass | **Mit dem Satz, nach den Interventionen in Afghanistan und im Irak sei es nun an der Zeit, „Nation Building daheim“ zu betreiben, hat US-Präsident Barack Obama im Grunde eine neue außenpolitische Doktrin verkündet. Die Vereinigten Staaten müssen sich beschränken, um ihre wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Machtressourcen zu erneuern.**

„They’re rioting in Africa. They’re starving in Spain. There’s hurricanes in Florida, and Texas needs rain/ The whole world is festering with unhappy souls. The French hate the Germans, the Germans hate the Poles/ But we can be tranquil and thankful and proud, for man’s been endowed with a mushroom shaped cloud.“

So besang das Kingston Trio die Ängste der fünfziger Jahre. Ein halbes Jahrhundert später muss man die Liste nur leicht aktualisieren: Tsunamis und Atomkatastrophen in Japan, Aufruhr im Nahen Osten, hohe Ölpreise, Krieg in Afghanistan, Arbeitslosigkeit und wachsende Schulden in den Industriestaaten, Klimawandel, Terrorismus, ein aggressives Nordkorea, das zur Weitergabe von Nukleartechnologien neigt, ein Iran, der Atommacht werden will und ein aufstrebendes China.

Die Liste ist lang, und doch befindet sich die Welt in gar keinem so schlechten Zustand. Europa genießt

nach zwei Weltkriegen und nach dem Ende des Kalten Krieges endlich Ruhe und Frieden. Asiens Wirtschaftswachstum hat zu keinen größeren Verwerfungen geführt. Lateinamerika freut sich – mit Ausnahmen – über Wirtschaftswachstum und eine recht stetige Entwicklung in Richtung Demokratie. Afrika erlaubt keine Verallgemeinerung, aber einige Länder sind auf einem sehr guten Weg.

Der Nahe und Mittlere Osten darf als Ausnahme in diesem recht positiven Bild gelten. Zahlreiche Kriege, scheinbar unlösbare Konflikte, Terrorismus und ein Mangel an politischer Legitimation in vielen Staaten machen diese Region zur erfolglosesten der Welt. Noch können wir nicht absehen, ob die Aufstände in einigen arabischen Staaten bessere Zeiten herbeiführen werden.

Non-Polarität wird das Hauptmerkmal des 21. Jahrhunderts sein: Die Welt wird von Dutzenden Akteuren geprägt, die jeweils über unter-

schiedlich große militärische, wirtschaftliche, diplomatische und kulturelle Macht verfügen.

Die größte Herausforderung der Weltordnung und damit für globalen Frieden und Wohlstand ist aber nicht der Drang einer großen Macht nach Vorherrschaft; so mächtig sind die heutigen Mächte nicht. Russlands Wirtschaft beruht fast ausschließlich auf seinen Ressourcen, Korruption ist weit verbreitet und das Bevölkerungswachstum rückläufig. China, dessen riesige Bevölkerung überaltert, ist mit enormen Anforderungen an ein nur rudimentär vorhandenes Sozialsystem konfrontiert. Hinzu kommt, dass Chinas politisches System weit weniger dynamisch ist als seine Wirtschaft – und es wird nicht davor gefeit sein, in Frage gestellt zu werden, wenn sich die Lebensbedingungen von 800 Millionen noch immer in Armut lebenden Menschen nicht verbessern. Auch Indien ist durch seine enorme Bevölkerungsgröße, weit verbreitete Armut und enorme Mängel in der Infrastruktur belastet.

Europa, dessen Bruttoinlandsprodukt nur wenig höher ist als das der USA, boxt weit unter seiner Gewichtsklasse; Japan hat ebenfalls mit der Überalterung seiner Gesellschaft und einem erstarrten politischen System zu kämpfen; Brasilien und einige andere Länder entwickeln sich zu globalen Mächten, sind es aber noch nicht.

Nicht der Wettbewerb um die Macht ist also die größte Bedrohung für die USA, sondern nukleare Proliferation, der Ausbruch von Pandemien, die Folgen des Klimawandels oder der Zusammenbruch des internationalen Finanz- und Handelssystems, kurzum: die dunkle Seite der Globalisierung.

Die mächtigsten Staaten der Welt mögen nicht immer mit den USA übereinstimmen. Aber ein Fehlen von Übereinstimmung bedeutet noch nicht, dass sie die USA als grundsätzlich feindlich gesonnen empfinden oder als Staat, der ihren ureigensten Interessen im Wege stünde. Jedem dieser Staaten ist daran gelegen, wenigstens bis zu

Wir stehen am Beginn einer Post-Atlantik-Ära, und das ist ironischerweise dem Erfolg Europas geschuldet

einem gewissen Grad bei der Lösung gemeinsamer regionaler und globaler Herausforderungen zu kooperieren. Weder verfügt einer dieser Staaten über die Macht, die bestehende internationale Ordnung zu zerstören, noch wollen sie es. China ist genau wie die anderen aufstrebenden Staaten eher daran interessiert, an ihr teilzuhaben. Die Beziehungen der USA mit den wichtigsten neuen Mächten sind im Wesentlichen gut – oder zumindest gut genug.

Neben der Non-Polarität ist das 21. Jahrhundert durch eine weitere Wende gekennzeichnet: Wir stehen am Beginn einer Post-Atlantik-Ära der internationalen Beziehungen – und das ist ironischerweise dem Erfolg Europas und der Tatsache geschuldet, dass dieser unruhige Kontinent zur Ruhe gekommen ist. Die Probleme des asiatisch-pazifischen Raums, des Nahen und Mittleren Ostens, Afrikas und Lateinamerikas werden uns fortan wesentlich mehr beschäftigen. Und mehr als die großen Mächte werden es schwache, scheiternde und kleinere Staaten mit großen Ambitionen wie ein nuklear bewaffneter Iran sein, die uns Kopfzerbrechen bereiten.

Intervention, Integration

Wie müsste ein außenpolitischer Referenzrahmen aussehen, der diesen Umständen entspricht? Vier Ideen haben die außenpolitische Debatte in den USA nach dem Kalten Krieg geprägt: Demokratieförderung, humanitäre Intervention, der Kampf gegen den Terrorismus und Integration. Alle haben sich als mangelhaft erwiesen.

Demokratieförderung war über Jahrhunderte und quer durch alle politischen Lager ein Leitstern amerikanischer Außenpolitik. Sie stimmt mit unseren Werten überein und ist eine notwendige Voraussetzung für einen demokratischen Frieden. Eine Außenpolitik, die der Demokratieförderung eine hohe Priorität einräumt, birgt aber einige Probleme: Es kann außerordentlich schwierig werden, sich wieder zurückzuziehen; es gibt kein wirksames Rezept und es ist, wie wir

Wie wir im Nahen Osten sehen, ist es leichter, ein Regime zu stürzen, als es durch ein besseres zu ersetzen

im Nahen Osten sehen, leichter, ein Regime zu stürzen, als es durch ein nachweislich besseres zu ersetzen. Im Irak und in Afghanistan erwies sich der Preis eines Nation Building als so hoch, dass diese Länder kaum als Muster für ähnliche Unternehmungen dienen können. Das Prinzip Demokratieförderung birgt auch keine Antwort auf die Frage, wie – und ob überhaupt – wir mit autoritären Regimen zusammenarbeiten müssen, um andere dringende außenpolitische Ziele zu verfolgen.

Humanitäre Intervention ist eine Doktrin, von der sich vor allem die Clinton-Regierung hat leiten lassen – man denke an Somalia, Haiti, Bosnien und den Kosovo. Jüngstes Bei-

spiel war der Libyen-Einsatz, der dann aber eine Metamorphose zum faktischen Regimewechsel durch die Aufständischen durchmachte. Mit der von den Vereinten Nationen verankerten Schutzverpflichtung sind alle Staaten zur Hilfeleistung existenziell bedrohter Bevölkerungen oder Bevölkerungsteile aufgerufen. Wo aber sollen wir die Grenze ziehen? Zudem erfordern humanitäre Interventionen fast unbegrenzte Ressourcen in einer Zeit, in der Ressourcen äußerst knapp sind.

Dass Terrorbekämpfung nach dem 11. September zur wichtigsten Doktrin wurde, dürfte nicht weiter erstaunen. Aber auch sie konzentriert sich auf etwas, das verhindert, und nicht auf etwas, das gestaltet werden soll. Als außenpolitische Doktrin ist Terrorbekämpfung viel zu eng definiert; Terrorismus ist ein Problem unter vielen, und ihn zu bekämpfen ist ein wichtiger, aber eben nur ein Teil amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik.

Im Gegensatz zur Doktrin der Eindämmung im Kalten Krieg dient Integration nicht dazu, den Einfluss anderer Staaten zu begrenzen, sondern diese Staaten zu beteiligen. Es gilt, gemeinsame Regeln zu finden und Institutionen zu stärken oder zu begründen, um andere Staaten davon zu überzeugen, dass die Einhaltung dieser Regeln in ihrem eigenen Interesse liegt. Anders als bei der Demokratieförderung geht es hier nicht um eine Veränderung der politischen Verfasstheit anderer Staaten; sie zielt eher auf deren „ausenpolitisches Benehmen“, das man gewissermaßen positiv beeinflussen könne. Dass der Wettbewerb zwischen den beiden Supermächten

Bild nur in Printausgabe verfügbar

UdSSR und USA während des Kalten Krieges im Zaum gehalten und größere Konflikte vermieden werden konnten, ist ein Beispiel für eine gelungene Politik der Integration. In der Anfangszeit der Regierung Obama genoss diese Doktrin eine gewisse Renaissance: Obama plädierte für einen „reset“ in den Beziehungen zu Russland, bemühte sich um bessere Beziehungen zu China oder bestärkte Indien in seiner Forderung nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Aber eine Politik der Integration ist mehr Anspruch als unmittelbarer Ausdruck der Realität, denn Tatsache ist: Eine Teilhabe an den „global commons“ überwiegt eben häufig nicht den Vorteil, eigene, eng gefasste Interessen zu verfolgen.

Wiederherstellung der Ressourcen

Es ließe sich im Prinzip ganz gut ohne außenpolitische Doktrin auskommen. Es bleibt schließlich schwierig, einen für die gegenwärtige Situation passen-

den Rahmen zu finden. Und vielleicht ist eine Doktrin eher Luxus als Notwendigkeit. Und dennoch: Sie bietet einen Referenzrahmen, in den außenpolitische Entscheidungen besser eingeordnet werden können. Und sie erleichtert es, prinzipielle Ziele zu formulieren, Prioritäten zu setzen und die dafür benötigten Ressourcen bereitzustellen.

Die gute Nachricht ist: Es gibt bereits eine Doktrin, die der jetzigen Situation der USA angemessen ist, einer relativ unbedrohlichen Gesamtsituation (im Vergleich zu vergangenen Jahrzehnten) Rechnung trägt und das Beste aus dieser Lage macht. Es gilt, die Ressourcen, die wir auf Kosten der Bewältigung innenpolitischer Probleme im Augenblick für unsere Außen- und Sicherheitspolitik aufwenden, wieder besser auszubalancieren: Wir müssen uns wieder in eine Position der Stärke bringen, um potenzielle strategische Herausforderer abzuwehren oder um wenigstens besser auf sie

vorbereitet zu sein, wenn sie nicht abzuwehren sind. Ich würde von einer „Doktrin der Restauration“ sprechen, nämlich der Wiederherstellung der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Ressourcen der USA.

Engagieren – aber nicht überall

Restauration ist nicht Isolationismus, der ja selbst dann eine Abwendung von der Welt vorsieht, wenn nach genauer Überprüfung der eigenen Interessenlage ein beherztes Engagement

Eine Doktrin der Restauration bedeutet nicht Isolationismus oder Verzicht auf eine gestaltende Außenpolitik

der USA erforderlich wäre. Isolationismus ist keine taugliche Strategie für das 21. Jahrhundert,

denn die USA können nicht so tun, als existierten Probleme wie Terrorismus oder Verbreitung von Massenvernichtungswaffen nicht. Und warum sollten wir darauf verzichten, selbst zu gestalten? Isolationismus würde die Welt nicht stabiler und wohlhabender machen, sondern gefährlicher und unfreier.

Eine Doktrin der Restauration bedeutet keinen gänzlichen oder fast vollständigen Verzicht auf eine gestaltende Außenpolitik. Ganz im Gegenteil würden sich die Vereinigten Staaten weiter am Bau einer internationalen Architektur beteiligen und versuchen, die Gefahren der dunklen Seite der Globalisierung einzudämmen. Aber sie würde sich in entscheidenden Punkten von der nicht besonders erfolgreichen Außenpolitik der USA in der Ära nach dem Kalten Krieg abheben. Sie wäre nicht optimistisch im Sinne von: Was können wir nicht alles erreichen, wenn sich nur alles in unserem Sinn entwickelt! Sondern rea-

listisch im Sinne von: Wie müssen wir uns aufstellen, wenn sich eben nicht alles in unserem Sinn entwickelt? Sie wäre weniger beliebig und weniger euphorisch – zumindest in ihren Prämissen: Militärische Gewalt wäre ein nicht so häufig gewähltes Mittel.

Hat Barack Obama nicht genau diese Doktrin verkündet, als er im Juni 2011 eine Truppenreduzierung in Afghanistan mit den Worten begründete, jetzt sei es an der Zeit, „Nation Building zu Hause“ zu betreiben? Der Abzug der Streitkräfte aus dem Irak bis Ende 2012 oder die Tatsache, dass die USA ihren Einsatz in Libyen von vornherein begrenzten, mag wohl dafür sprechen. Doch einige Elemente in Obamas Außenpolitik passen nicht in den Rahmen einer „Doktrin der Restauration“: Dazu gehört die Aufstockung der Truppen in Afghanistan 2009, das langsame Tempo, in dem unsere Streitkräfte abgezogen werden und die Entscheidung, überhaupt in Libyen zu intervenieren.

Legten wir unserer Außenpolitik eine Doktrin der Restauration zugrunde, dann würden die USA in Zukunft weniger „wars of choice“ führen, Kriege also, die nicht unbedingt der Verteidigung unserer vitalen Interessen dienen und für die gangbare politische Alternativen zur Verfügung gestanden hätten. Vietnam, der zweite Irak-Krieg und die jüngste Libyen-Intervention waren „wars of choice“. „wars of necessity“, in denen lebenswichtige Interessen auf dem Spiel stehen oder jegliche Alternativen zum Gebrauch militärischer Gewalt erschöpft sind, würde es weiterhin geben. Der Korea-Krieg, der erste Irak-Krieg 1991 oder der Afghanistan-Krieg kurz nach dem 11. September

Bild nur in Printausgabe verfügbar

waren „war of necessity“. Als die Obama-Regierung im Frühjahr 2009 jedoch beschloss, die Truppenstärke in Afghanistan zu erhöhen und nicht nur Al-Kaida, sondern auch die aufständischen Taliban zu bekämpfen, wurde aus einem „war of necessity“ allerdings ein teurer und zweckloser „war of choice“.

Unter einer Doktrin der Restauration müssten unsere Truppen in Afghanistan noch sehr viel schneller als jetzt vorgesehen reduziert – aber nicht gänzlich abgezogen! – werden. Das Ziel, das man sich für das Jahr 2014 vorgenommen hat, müsste dann schon bis Mitte 2012 umgesetzt werden. Es liegt nicht im Interesse der USA, dermaßen viel zu investieren (derzeit mehr als zwei Milliarden Dollar wöchentlich), selbst wenn der Aufwand gerechtfertigt wäre – und ob er das ist, das mag man angesichts der Schwäche der Kabuler Regierung und des Rückzugraums, den die Taliban in Pakistan genießen, durchaus bezweifeln. Redu-

zieren wir unsere Truppen um zwei Drittel und beenden wir den Kampf gegen die aufständischen Taliban, sollten wir unsere Ausgaben um 75 bis 100 Milliarden Dollar jährlich verringern können. Stattdessen würden wir uns auf Antiterrorereinsätze, Ausbildung und Beratung konzentrieren.

Auch auf humanitäre Interventionen würden die USA dann verzichten, es sei denn, die Bedrohung wäre unmittelbar und deutlich erkennbar, die möglichen Opfer hätten uns um Hilfe gebeten, die internationale Gemeinschaft hätte glaubhaft politische oder militärische Unterstützung zugesagt, die Kosten blieben überschaubar, die Erfolgsaussichten wären gut und alle politischen Alternativen wären ausgeschöpft. Libyen, wo Bengasi (vielleicht) kurz vor der Einnahme durch die Regierungstruppen und damit vermutlich (aber nicht hundertprozentig sicher) vor einer humanitären Katastrophe stand, erfüllt einige dieser Voraussetzungen, aber nicht alle.

Im Fall des Iran würden die USA nur dann einen präventiven Militärschlag durchführen oder unterstützen, wenn wir sicher sagen könnten, dass wir damit wirklich einen Großteil der relevanten nuklearen Anlagen zerstören können; dass wir die Chancen auf wesentliche politische Veränderungen nicht untergraben; dass die Kosten einer iranischen Reaktion tragbar wären; dass eine Abschreckungspolitik gegenüber einem atomar bewaffneten Iran kaum Erfolgchancen hätte und dass

Restauration bedeutet, dass die Verteidigungsausgaben gründlich geprüft und wo nötig auch gekürzt werden

wir den Versuch anderer, an nukleares Material oder Technologien zu gelangen, nicht durch andere Mittel unterbinden können. Mit diesen Bedingungen soll der Einsatz militärischer Gewalt nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Sind sie erfüllt, dann sollten die USA auch entsprechend handeln.

Restauration bedeutet auch, dass die finanziellen Aufwendungen für Verteidigung, Auslandshilfe, Diplomatie, Geheimdienste, Terrorismusbekämpfung und Innere Sicherheit einer genauen Überprüfung unterzogen und, wo nötig, auch gekürzt werden müssen. Die zusätzlichen Kosten der Kriege in Afghanistan und im Irak einberechnet, belaufen sich unsere Verteidigungsausgaben auf jährlich 700 Milliarden Dollar – das ist mehr als China, Russland, Japan, Indien und die restliche NATO zusammen im gleichen Zeitraum ausgeben. Nach dem Abzug unserer Streitkräfte aus dem Irak (und wenn wir unsere Truppen in Afghanistan sogar noch schneller als bis Mitte 2012 reduzieren)

könnten wir diese Ausgaben ohne größere Gefahr auf etwa 600 Milliarden verringern. Auch der Kernhaushalt der Streitkräfte, der bei gegenwärtig etwa 550 Milliarden Dollar jährlich liegt, könnte entschlackt werden, wenn wir auf bestimmte Waffensysteme verzichten und die Truppenstärke des Heeres und der Marineinfanterie verringern würden. Grundsätzlich sollten wir uns mehr auf Forschung und Entwicklung konzentrieren anstatt teure Systeme auszuprobieren, die für konventionelle Kriegsführung ausgelegt sind. Und da Asien und die pazifische Region mit großer Sicherheit der entscheidende geopolitische Schauplatz des 21. Jahrhunderts sein werden, sollten wir auch die Entwicklung und Entsendung von Einheiten der Marine und der Luftwaffe fördern.

Investitionen in Amerikas Zukunft

Beinahe noch wichtiger ist es, zu Hause die richtigen Maßnahmen zu ergreifen. Und das bedeutet in erster Linie, die finanzielle Grundlage amerikanischer Macht wiederherzustellen. Die gegenwärtige Situation ist nicht aufrechtzuerhalten. Sie setzt die USA entweder den Märkten aus, die eine unerwünschte Erhöhung der Zinssätze und/oder drakonische Ausgabenkürzungen erzwingen können. Oder aber dem Druck einer oder mehrerer Zentralbanken, die sich von wirtschaftlichen, aber auch politischen Gesichtspunkten leiten lassen. Geoökonomische Verwundbarkeiten wiegen im 21. Jahrhundert genauso schwer wie geopolitische, und keine der beiden sollte und darf uns aus dem Gleichgewicht bringen.

Einsparungen zu Hause sind notwendig – sofern sie nicht am falschen

Ende getätigt werden. Wir müssen Investitionen in Amerikas gesellschaftliche und politische Zukunft und die Zukunft seiner Wettbewerbsfähigkeit tätigen. Dazu gehört eine überfällige und wenig kostenintensive Reform unserer Einwanderungsbestimmungen, um wesentlich mehr gut ausgebildete Fachkräfte in die USA zu holen. Wir brauchen gezielte Investitionen in unsere Ausbildungssysteme und eine Modernisierung unserer Transport- und Energieinfrastruktur; wir sollten dringend unsere Energieeffizienz erhöhen und unsere Abhängigkeit vom Öl und damit von einigen Ländern des Nahen und Mittleren Ostens verringern.

Machten wir eine Doktrin der Restauration nur für ein Jahrzehnt zu unserem Referenzrahmen, so könnten wir damit die wirtschaftlichen Grundlagen schaffen, amerikanische Macht auf Jahrzehnte hinaus zu stärken. Mit Kürzungen der Verteidigungsausgaben und einem Verzicht auf „wars of choice“ allein ist dies nicht zu bewerkstelligen – aber es wären erste, wichtige Schritte für eine finanzielle und wirtschaftliche Sanierung der USA. Eine Doktrin der Restauration würde es den Vereinigten Staaten immer noch ermöglichen, unmittelbar auftretenden Bedrohungen oder Herausforderungen zu begegnen und ihre Strahlkraft zu behalten. Eine der wichtigsten Stärken auf außenpolitischem Gebiet, die dieses Land besitzt, ist der Erfolg seines wirtschaftlichen und politischen Systems. Beide stehen so

stark wie nie zuvor in der Kritik, beider Vorbildfunktion ist angeschlagen, und die Wahrscheinlichkeit, dass andere Länder sich für andere Modelle entscheiden, ist zweifellos gewachsen.

Eine Doktrin der Restauration würde die derzeitigen Rahmenbedingungen aber mehr

als jede andere Doktrin der vergangenen Jahre berücksichtigen. Elemente der vier

anderen Leitideen – Demokratieförderung, humanitäre Interventionen, Terrorismusbekämpfung und Integration – blieben erhalten; ja, es ist ein Vorteil einer Doktrin der Restauration, dass sie eines Tages in eine machbare Doktrin der Integration überführt werden könnte und damit in eine Politik, die letztlich am sinnvollsten für die Auseinandersetzung mit wirklich globalen Herausforderungen ist.

Die Vereinigten Staaten werden ihre Führungskraft durch Vorbild und durch Handeln nur dann wiedergewinnen, wenn sie zuerst ihre eigenen Angelegenheiten wieder in Ordnung bringen. Das ist der wahre Maßstab für die Staatskunst, die Amerika jetzt braucht.

Das wirtschaftliche und politische System der USA stehen so stark in der Kritik wie nie zuvor



Dr. RICHARD N. HAASS ist seit 2003 Präsident des Council on Foreign Relations, New York.