

DAS AUSSENPOLITISCHE ERBE OBAMAS

RÜCKZUG ODER NEUAUFSTELLUNG?

Alessandro Scheffler Corvaja

Die Wahl Barack Obamas zum Präsidenten der Vereinigten Staaten war allenthalben mit der Hoffnung auf eine Transformation der amerikanischen Außen- und insbesondere der Sicherheitspolitik verbunden. Mit einer dem liberalen Präsidenten Wilson entlehnten Rhetorik und einem Fokus auf Diplomatie, Einbindung und nicht zuletzt Zurückhaltung erschien Obama als das langerwartete Gegenstück zu seinem Vorgänger George W. Bush, dessen außenpolitisches Handeln zuletzt selbst von seinen Anhängern kritisiert wurde.¹ Während – wie Christoph von Marschall richtig anführt – die Wahlkampagne Obamas mit ihren Slogans „Yes We Can“, „Hope“ und „Change“ zwar eigentlich gar nicht auf die Außen-, sondern auf die Innenpolitik zielte, versprachen sich seine Anhänger zuhause wie in der Welt trotzdem einen grundlegenden Politikwechsel auch in außenpolitischen Fragen.² Schließlich wurde ihm sogar kaum ein Jahr nach Amtsantritt der Friedensnobelpreis verliehen.

Während sich die Herausforderer des nächsten amerikanischen Wahlkampfes zunehmend in Stellung bringen, kann etwas mehr als ein Jahr vor dem Ende seiner Amtszeit eine vorläufige Bilanz der Außenpolitik der Präsidentschaft Barack Obamas gezogen werden. Wie bei jedem US-Präsidenten stellt sich hierbei die Frage eines möglichen Vermächtnisses, der so genannten Legacy. Im



Alessandro Scheffler Corvaja ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität der Bundeswehr München und am George C. Marshall European Center for Security Studies.

- 1 | Die Zustimmung zur Amtsführung Präsident Bushs betrug zuletzt nur noch etwa 22 Prozent. „Bush’s Final Approval Rating: 22 Percent“, *CBS News*, 16.01.2009, <http://cbsnews.com/news/bushs-final-approval-rating-22-percent> [02.07.2015].
- 2 | Vgl. Christoph von Marschall, „Obamas Außenpolitik“, *Internationale Politik*, Nr. 5, 09-10/2014, S. 68. Für eine ausgezeichnete Analyse der Entwicklung der außenpolitischen Reden Obamas vgl. außerdem James Traub, „When did Obama give up?“, *Foreign Policy*, 26.02.2015, <http://foreignpolicy.com/2015/02/26/when-did-obama-give-up-speeches> [02.07.2015].

Falle Obamas wird dies beispielsweise im Zusammenhang mit der schrittweisen Normalisierung der Beziehungen zu Kuba, aber auch mit dem Nuklear-Abkommen mit dem Iran oder dem Abschluss des Freihandelsabkommens Trans-Pacific Partnership (TPP) immer wieder diskutiert.

Anstatt sich einzelnen Aspekten zuzuwenden, wird dieser Beitrag versuchen, einen weiter gefassten Blick auf das voraussichtliche Erbe der Präsidentschaft Obamas im Bereich der Sicherheitspolitik zu werfen und dabei analysieren, mit welchem Anspruch der Präsident angetreten ist, was er erreicht hat und welche Herausforderungen sich aus diesem Vermächtnis für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik seiner Nachfolger ergeben.



Französische Truppen bei einer Zeremonie zu Beginn der US Anti-Terror-Operation Barkhane in der Sahel-Region im Juli 2014: Ein wesentliches Element der Strategie Obamas war ein stärkeres In-die-Pflicht-Nehmen von Amerikas Partnern. | Quelle: Martin S. Bonner, U.S. Army Africa, flickr ©¹.

OBAMAS POLITIK DER ZURÜCKHALTUNG – EINE PROBLEMATISCHE BILANZ

Bei seinem Amtsantritt 2008 versuchte sich Obama an einer Neuaufstellung der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik: Der Fokus lag auf Diplomatie, auf Aussöhnung und auf Zurückhaltung. Ein „Reset“ mit Russland nach der Georgien-Krise, inklusive einer Reduzierung der Nuklearwaffen und des Projekts „Global Zero“, eine Aussöhnung mit der muslimischen Welt – hier sei an

seine Rede in Kairo erinnert – und ein Abschluss der Konflikte im Mittleren Osten, vor allem im Irak und in Afghanistan, gehörten zu den Schwerpunkten seiner Agenda. Gleichzeitig wollten sich die USA im Hinblick auf ihre traditionellen Verbündeten wieder als zuverlässiger und eingebetteter Partner etablieren – und somit die unilateralistischen Anwendungen der Vorgängerregierung zurückdrehen. Damit einhergehend sollten aber auch die Partner in die Pflicht genommen werden und vor allem in regionalen Fragen mehr Verantwortung übernehmen.

Die Bilanz dieser Projekte wird von vielen Experten als katastrophal gewertet – Patrick Keller beschreibt die Ergebnisse dieser Amtszeit nicht umsonst als „Obama-Debakel“³: Syrien und der Irak sind unter den Angriffen des Islamischen Staates in albatraumhafte Abgründe gestürzt und drohen, die USA wieder tiefer in den Konflikt zu ziehen. Das Verhältnis zu Russland ist in einen Zustand ähnlich des Kalten Krieges zurückgeglitten und mit der Ukraine muss man sich nun um einen weiteren mehr oder minder gescheiterten Staat kümmern. China tritt in

Asien immer rücksichtloser und offensiver auf und auch die Fortschritte des amerikanischen Engagements in Afghanistan werden immer noch nur in Millimetern gemessen.

Die einzigen Länder, zu denen sich die Beziehungen der USA in den letzten zwei Jahren verbessert haben, sind Myanmar, Iran und Kuba.

Andere Initiativen aus der Frühzeit seiner Präsidentschaft wie die globale atomare Abrüstung oder eine Lösung des Nahostkonfliktes erscheinen sieben Jahre später eher absurd als ehrgeizig. In einem Artikel für *Foreign Policy* fasst William Inboden zusammen, die einzigen Länder, zu denen sich die Beziehungen der USA seit Januar 2009 verbessert hätten, seien Myanmar, Iran und Kuba.⁴ Auch in der amerikanischen Öffentlichkeit steht der Präsident nicht eben gut dar: In jüngsten Umfragen erreichte die Außenpolitik Obamas lediglich Zustimmungsraten von etwa 37 Prozent.⁵

3 | Patrick Keller, „Das Obama-Debakel“, *Internationale Politik*, Nr. 6, 11-12/2014, S. 126.

4 | William Inboden, „The Obama Legacy and the Next Two Years“, *Foreign Policy*, 20.01.2015, <http://foreignpolicy.com/2015/01/20/pre-butting-the-state-of-the-union> [02.07.2015].

5 | Umfrage durch *The New York Times/CBS News* im Zeitraum vom 28. bis 31.05.2015 unter 1.022 Erwachsenen in den USA. Die Frage lautete: Do you approve or disapprove of the way Barack Obama is handling foreign policy?. *The New York Times/CBS News*, „Poll“, <https://s3.amazonaws.com/s3.documentcloud.org/documents/2091162/poll-may-28-31.pdf> [02.07.2015]. Vgl. „How the Poll Was Conducted“, *The New York Times*, 03.06.2015, <http://nyti.ms/1G8ZLbP> [02.07.2015] für die Methodologie.

Gleichzeitig stehen auch die sicherheitspolitischen Organe des Präsidenten weiter unter Druck: Die Nachrichtendienste haben – weit über die Reformpläne der Administration hinaus – mit dem Auslaufen des Patriot Act gerade einen deutlichen Teil ihrer Befugnisse verloren und der Senat schreibt Briefe an ausländische Staatsoberhäupter, um die Verhandlungen des Präsidenten zu unterlaufen. Während mittlerweile der dritte Verteidigungsminister sein Amt angetreten hat, sind die grundsätzlichen Budgetprobleme des Militärs weiter ungelöst und werden von Jahr zu Jahr gravierender – die Drohung eines wie ein Damoklesschwert über ihm hängenden so genannten Sequesters ist zudem stets präsent.

SCHWÄCHE ODER REALISMUS?

OBAMAS AUSSENPOLITISCHE LEITLINIEN

Während der Sommer 2015 ihm mit der Bestätigung von Obama-Care, dem Ja zur Homoehe und der Erteilung der Trade Promotion Authority entscheidende Erfolge beschert hat, scheint es beinahe ein Jahr vor Ende seiner zweiten Amtszeit fast so, als würde Obama seinem Nachfolger in sicherheitspolitischen Fragen eine Vielzahl ungelöster Probleme hinterlassen. Während niemand so weit gehen würde, Obama als alleinigen Verursacher dieser Probleme anzusehen, schreiben die meisten Kritiker seiner Politik der Zurückhaltung doch eine erhebliche Mitschuld zu. Der Vorwurf ist hier vor allem einer der Schuld durch Unterlassen: Hätten die USA in vielen Krisen entschlossener und früher eingegriffen und an entscheidenden Stellen mehr „Führung“ gezeigt, wäre es nicht zu dieser Situation gekommen. Kern dieser Deutung ist hierbei meistens eine Analyse, nach der amerikanische Schwäche diese Krisen überhaupt erst habe entstehen lassen und geradezu provoziert habe. Ist Obama also ein Präsident der Schwäche, der sich vor allem um Verantwortung gedrückt hat? Um diese Kritik zu verstehen, muss man die außenpolitischen Grundsätze von Obama kennen.

Im Jahr 2015 ist die wichtigste Grundannahme Obamas ein markantes Gefühl der Begrenztheit der eigenen Möglichkeiten – für viele ist dies eine direkte Konsequenz der Fehlschläge der letzten Jahre.⁶ Nach dieser Lesart können die Vereinigten Staaten selten hundertprozentige Erfolge erzielen, sondern müssten sich – wie Obama es in der Sprache des Baseball auszudrücken versucht –

6 | Vgl. Doyle McManus, „Obama’s sadder but wiser foreign policy“, *Los Angeles Times*, 10.02.2015, <http://latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-mcmanus-obama-foreign-policy-20150211-column.html> [14.07.2015].

meistens mit *singles* und *doubles* anstatt mit *homeruns* zufrieden geben.⁷ Wie er selbst in einem vielbeachteten Interview mit dem Magazin *Vox* im Frühjahr dieses Jahres darstellte, ginge es in erster Linie darum, die „Siege mitzunehmen, wo es geht“ und die Dinge „eher ein bisschen besser als ein bisschen schlechter“ zu machen.⁸ In Hintergrundgesprächen mit Journalisten beschrieb Obamas Umfeld seine Strategie unter anderem mit den Worten „Don't do stupid shit“.⁹ Obama selbst bezeichnet seine Außenpolitik daher als realistisch im eigentlichsten Sinne, d.h. von der begrenzten Erreichbarkeit vieler ihrer klassischen Ziele geprägt. Diese Zurückhaltung geht so weit, dass Obamas Sicherheitsberaterin Susan Rice mittlerweile immer öfter auf das Konzept der „Strategischen Geduld“ verweist – ein Begriff, der in Washington vor allem für europäisches Herausreden steht. Die Betonung dieses Gedankens in der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie vom Februar diesen Jahres ließ Beobachter bereits unken, es hätte sich hierbei auch um das Weißbuch Deutschlands handeln können.¹⁰

Obama selbst bezeichnet seine Außenpolitik als realistisch im eigentlichsten Sinne, d.h. von der begrenzten Erreichbarkeit vieler ihrer klassischen Ziele geprägt.

Dieses Mantra der Zurückhaltung und des „Don't do stupid shit“ steht in einem diametralen Gegensatz zu traditionellen Konzeptionen amerikanischer Außenpolitik. Wenn der republikanische Senator und Präsidentschaftskandidat Lindsey Graham auf der Münchner Sicherheitskonferenz sagt, er würde sich durch Waffenlieferungen an die Ukraine „besser fühlen“, könnte der Unterschied zu den Vorstellungen Obamas nicht größer sein. Mit dieser zurückhaltenden Positionierung der USA – die von seinen Gegnern oft als zaudernd empfunden wird – erfüllt Obama letztlich exakt das, was er in seiner Wahlkampagne 2008 versprochen hat. Nach den expansionistischen Jahren der Bush-Administration wurde diese Agenda damals von zahlreichen Experten begrüßt. Das dringende Bedürfnis nach einer Neuaufstellung – verbunden auch mit Obamas Fokus auf die Innenpolitik unter dem Motto „Nationbuilding at home“ – zog sich damals durch alle politischen Lager.

7 | Vgl. Juliet Eilperin, „Obama lays out his foreign policy doctrine: Singles, doubles and the occasional home run“, *The Washington Post*, 28.04.2014, <http://wapo.st/1JhIZF5> [02.07.2015].

8 | Barack Obama, Interview durch Matthew Yglesias, 23.01.2015. „The Vox Conversation: Obama, Part two: Foreign Policy“, *Vox*, 09.02.2015, <http://vox.com/a/barack-obama-interview-vox-conversation/obama-foreign-policy-transcript> [02.07.2015].

9 | Mark Landler, „In Obama's Speeches, a Shifting Tone on Terror“, *The New York Times*, 31.05.2014, <http://nyti.ms/1nQvGUP> [02.07.2015].

10 | Vgl. Jackson Janes, „The Struggle to Define a Leadership Agenda“, *American Institute for Contemporary German Studies*, 10.02.2015, <http://aicgs.org/issue/the-struggle-to-define-leadership> [02.07.2015].



Eine US-amerikanisch-irakische Polizeipatrouille in Basra 2010: Die Kriege im Irak und in Afghanistan zogen ein jahreslanges Engagement der USA in der Region nach sich – mit vielen Opfern und Ausgaben in Milliardenhöhe. | Quelle: Adelita Mead, U.S. Army, flickr ©.

An das Konzept einer Neuaufstellung hatten die meisten Beobachter damals allerdings die Vorstellung geknüpft, dass die Vereinigten Staaten nach einer Phase des In-sich-Gehens wieder in ähnlicher Weise wie zuvor auf die globale Bühne treten würden – lediglich von den unilateralistischen Anwendungen der 2000er Jahre befreit. Die Neuaufstellung wäre somit schlicht eine klassische Phase des *retrenchments* gewesen, die sich in das übliche amerikanische Schwanken zwischen Isolationismus und Expansionismus eingeordnet hätte.¹¹ Wer sich aber mit der oben beschriebenen Haltung Obamas auseinandersetzt, wird schnell erkennen, dass die augenblickliche Politik hierbei nie als Phase gesehen, sondern auf einer viel grundlegenderen und über die Jahre gewachsenen Bescheidenheit des eigenen Anspruchs fußt.

Während Obama im oben beschriebenen Interview mit *Vox* klarstellt, dass eine realistische Einschätzung außenpolitischer Gestaltungsmöglichkeiten nicht gleich das Eingeständnis eines amerikanischen Rückzuges sei, sehen seine Gegner sie natürlich als genau das. Hierin liegt die Problematik dieses Ansatzes: Der Großteil der Amerikaner ist nach wie vor der Überzeugung, dass

11 | Vgl. Raymond Aron, *Die imperiale Republik. Die Vereinigten Staaten von Amerika und die übrige Welt seit 1945*, Stuttgart/Zürich, 1975.

die Welt amerikanische Führung bitter nötig hat. Die Vorstellung des amerikanischen Exzeptionalismus, d.h. einer besonderen Rolle und Verantwortung der USA in der Welt, ist in den Vorstellungen der amerikanischen Öffentlichkeit weiterhin tief verwurzelt. Obama hat versucht, dieses Dilemma auf ebenfalls ganz klassisch amerikanische Weise zu lösen: Durch die Betonung der Rolle von Partnern.¹² In der amerikanischen Außenpolitik wechseln sich wie oben beschrieben Zyklen der Expansion und des anschließenden *retrenchments* ab. Während die USA in den Zeiten der Expansion stets gerne bereit sind, den mit besonderer Leistungsfähigkeit einhergehenden Führungsanspruch anzunehmen, ist der Ruf nach einem stärkeren Engagement der Verbündeten seit jeher ein wiederkehrendes Muster in Zeiten eines solchen „Rückzugs“.¹³ Aus Obamas Sicht bedeutet amerikanische „Führung“ daher, „wo immer möglich andere Länder [...] in die Pflicht zu nehmen, wobei wir der führende Partner sind, weil wir Fähigkeiten haben, die andere nicht haben. Aber auf diese Weise gibt es eine Lastenteilung und einen eigenen Anteil am Ausgang“.¹⁴

Die Vorstellung des amerikanischen Exzeptionalismus, d.h. einer besonderen Rolle und Verantwortung der USA, ist in der amerikanischen Öffentlichkeit weiterhin tief verwurzelt.

Starke Partner sollten daher die Hauptlast tragen, während sich die Vereinigten Staaten auf eine unterstützende Rolle beschränken. Dieses mittlerweile spürbar in Misskredit geratene Konzept des „Führens aus dem Hintergrund“ (*Leading from Behind*) hat sich in der letzten Amtszeit ebenfalls als Chimäre erwiesen. Sicher ist es den USA gelungen, die Beiträge der eigenen Partner zu erhöhen und ihnen teilweise sogar die Führung zu übertragen – hier sei gerade auf die wichtige Rolle Deutschlands in der Ukraine-Krise verwiesen. Gerade im Mittleren Osten waren diese Partner, immerhin hochgerüstete Regionalmächte wie die Türkei, Jordanien und

12 | Man beachte hierzu z.B. den Fokus auf Partner in der *Quadrennial Defense Review* von 2010: „The United States will remain the most powerful actor but must increasingly cooperate with key allies and partners if it is to sustain stability and peace [...]“ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report. February 2010*, S. iii, http://defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf [02.07.2015]. Für eigene Darstellungen des Präsidenten sei auch auf eine Rede vom Mai 2014 verwiesen: Barack Obama, „Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony“, West Point, New York, U.S. Military Academy-West Point, Ansprache, 28.05.2014, <https://whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony> [02.07.2015].

13 | Vgl. Derril Driver, „Burden Sharing and the Future of NATO: Wandering Between Two Worlds“, U.S. Army War College Fellowship Paper, 2015.

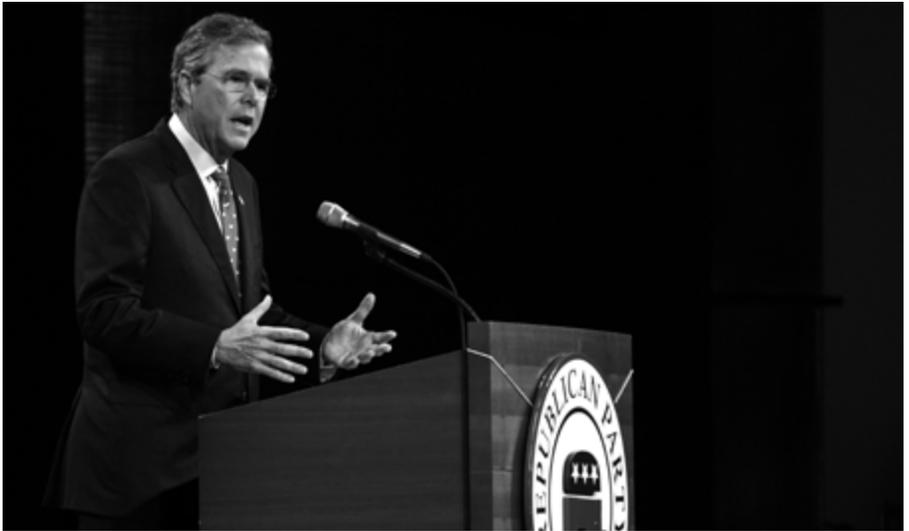
14 | Obama, Fn. 8.

Saudi-Arabien, jedoch nicht in der Lage, ein katastrophales Scheitern einer gesamten Region zu verhindern. In Libyen, ein Konflikt, in den vor allem Frankreich und Großbritannien die Vereinigten Staaten gegen deren anfänglichen Widerstand verwickelt hatten, war zu beobachten, wie der Staat vor den Augen der Europäer nach Ende des Konflikts regelrecht zerbarst. Noch schlimmer sieht es in den schwächeren Staaten aus, die die USA durch teilweise massive Investitionen in staatliche und vor allem militärische Strukturen unterstützen wollten: Im Falle des Irak spricht der amerikanische Verteidigungsminister inzwischen von der Feigheit vor dem Feind, in Afghanistan schlägt man sich seit Jahren mit einer teilweise offen feindseligen Regierung herum und auch in noch hoffnungsloseren Staaten wie Somalia oder Jemen sind die Fortschritte entweder bescheiden oder nicht vorhanden. Trotz der Unsummen, die von den amerikanischen *Train&Equip*-Programmen verschlungen wurden, ist es den USA nicht gelungen, in diesen Staaten nachhaltige Strukturen zu schaffen.

DAS ERSTE VERMÄCHTNIS: WELCHE FÜHRUNGSRolle FÜR DIE USA?

Obamas zurückhaltende Sicherheitspolitik stellt für seinen Nachfolger ein Dilemma hinsichtlich der Positionierung der Vereinigten Staaten dar. Die Entwicklung der außenpolitischen Krisen während seiner Amtszeit haben gezeigt, dass eine reine Politik der Zurückhaltung für eine Weltmacht nicht ohne Folgen ist. Wie oben beschrieben macht ein beträchtlicher Teil der Amerikaner die ausbleibende Führung der USA unter der Obama-Administration implizit für die negativen außenpolitischen Geschehnisse der letzten Jahre verantwortlich. Während man sich darüber einig ist, dass Amerika ein wichtiges und „führendes“ Land bleiben soll, ist man über die konkrete Ausgestaltung dieser Führungsrolle zutiefst zerstritten. Bei aller Kritik an Obamas zurückhaltender Außenpolitik teilt eine große Anzahl der US-Bürger dessen Zweifel an den eigenen Handlungsmöglichkeiten und steht insbesondere größeren militärischen Operationen kritisch gegenüber.¹⁵

15 | Während sich im Vergleich zum Vorjahr mittlerweile deutlich mehr Amerikaner für den Einsatz von Bodentruppen im Irak aussprechen, fällt die Zustimmungsrate auf 26 Prozent, sobald es um einen größeren Einsatz geht. (Das Marist College Institute for Public Opinion führte im Auftrag von *NBC News* am 11. und 12.02.2015 eine Umfrage unter 603 erwachsenen Amerikanern durch. Die Frage lautete „When it comes to combating ISIS, the Islamic State group, do you support the United States?“ mit den Antwortmöglichkeiten „Sending a large number of U.S. ground forces“, „Sending a limited number of U.S. ground forces“ und „Not sending U.S. ground forces at all“.) ▶



Jeb Bush – aussichtsreichster Präsidentschaftskandidat der Republikaner – bei einer Rede in Des Moines, Iowa, im Mai 2015: Selbst der eigene Bruder musste sich nach heftiger Kritik von der Außenpolitik George W. Bushs distanzieren. | Quelle: John Pemble, flickr ©©©.

Dieses Dilemma schlägt sich auch auf den aktuellen Präsidentschaftswahlkampf nieder. Zum einen überbieten sich die republikanischen Kandidaten im Einfordern von „Stärke“ – selbst der letztes Jahr noch starke isolationistische Flügel der Republikaner unter Rand Paul gerät hier langsam deutlich unter Druck und verlagert sich von der Außenpolitik zunehmend auf eine Kritik des Nachrichtenwesens.¹⁶ Gleichzeitig werden die meisten Kandidaten erstaunlich schmallippig, sobald es um die genauere Ausgestaltung dieser Stärke geht. Zumeist beschränkt diese sich bei genaueren Nachfragen letztlich nur auf noch mehr Sanktionen, noch mehr Training, noch mehr Ausrüstung und noch mehr Luftschläge – um es auf Englisch auszudrücken: *More of the same*. Wer – wie Jeb Bush vor einigen Monaten – auch nur ansatzweise in den Verdacht gerät, die Interventionspolitik von Obamas Vorgänger wieder einführen zu wollen, muss sofort mit starkem und oft auch sehr persönlichem Widerspruch rechnen.

NBC News/Marist Poll, 12.02.2015, http://maristpoll.marist.edu/wp-content/misc/usapolls/us150211/Complete%20NBC%20News%20Marist%20Poll_National_February%202015.pdf [02.07.2015].

16 | Vgl. Manu Raju, „Rand Paul to lay out foreign policy vision“, *POLITICO*, 23.10.2014, <http://politico.com/story/2014/10/rand-paul-foreign-policy-112126.html> [02.07.2015].

Gleichzeitig ist auch Obamas Politik des Delegierens von sicherheitspolitischer Verantwortung an die Bündnispartner missglückt: Während manche Verbündete von der plötzlichen Verantwortung schlicht überfordert waren, haben sich andere aufgrund des Mangels an Unterstützung zunehmend von den USA abgewandt. Wie eine Rückkehr zu alter Führungsstärke erreicht werden soll, ohne dass Amerika gleichzeitig wieder die Hauptlast der globalen Sicherheit übernehmen muss, wird daher sicher die interessanteste Frage für den kommenden amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf bleiben.

DAS ZWEITE VERMÄCHTNIS: EIN REFORMBEDÜRFTIGER SICHERHEITSAPPARAT

Obwohl Obama sich im Laufe seiner Amtszeit von den transformativen Ansätzen seiner ersten Jahre verabschiedet hat, stellt er auch in seiner Zurückhaltung ein Novum in der US-Außenpolitik dar. Dies führte nicht zuletzt dazu, dass zahlreiche seiner erfahrenen außenpolitischen Berater und Funktionäre Einstellungen vertraten (und vertreten), die absolut konträr zu den seinigen sind. Obama reagierte darauf, indem er sich auch in der Außenpolitik immer mehr auf seinen engsten Beraterkreis im Weißen Haus beschränkte. Insbesondere den NSC hat er auf diese Weise weitestgehend entmachtet. Die entscheidende Koordinationsfunktion

Viele sicherheitspolitische US-Institutionen verfolgten unter Obama ihre eigene Agenda, was oft in letzter Minute zu Machtkämpfen zwischen dem Weißen Haus und den Ministerien führte.

dieses Organs – insbesondere im riesigen und weit verzweigten amerikanischen System – fiel damit natürlich ebenfalls aus. Als Konsequenz verfolgten viele Institutionen ihre eigene Agenda, was oft in letzter Minute zu Machtkämpfen zwischen dem Weißen Haus

und den Ministerien führte, die nur durch direkte Intervention aus dem Oval Office gelöst werden konnten. Daniel Rothkopf, einer der angesehensten Kritiker des amerikanischen Sicherheitsapparats, beschreibt die jüngste Phase unter Barack Obama und seiner Sicherheitsberaterin Susan Rice daher als „besonders dysfunktionale“ Phase des NSCs. Neben seiner Kritik an Obama, der lieber politische Berater als außenpolitische Experten anhöre, bezieht er sich insbesondere auf Susan Rice, die als sehr schwierige und konfrontative Person empfunden wird.¹⁷ Jeglicher Amtsnachfolger wird sich daher der Herausforderung stellen müssen, die traditionelle Stärke der US-Sicherheitspolitik – um die die Vereinigten

17 | Jeffrey Goldberg, „A Withering Critique of Obama’s National Security Council,“ *The Atlantic*, 12.11.2014, <http://theatl.in.tc/1CDSfGS> [02.07.2015].

Staaten eigentlich von zahlreichen Ländern beneidet werden – wieder stärker zum Tragen zu bringen.

Eine der größten ungelösten Baustellen der amerikanischen Sicherheitspolitik bleibt die Zukunft des Militärs, das unter den Einsparungen der letzten Jahre leidet. Unter dem

Das Pentagon muss auf Grundlage des Budget Control Acts von 2011 bis 2023 jährlich etwas mehr als das Gesamt-Budget der Bundeswehr einsparen.

Budget Control Act von 2011 müssen die USA ihre Militärausgaben von 2013 an über zehn Jahre um 487 Milliarden US-Dollar gegenüber ihren bisherigen Planungen senken – das Pentagon muss also jährlich etwas mehr als das Gesamt-Budget der Bundeswehr einsparen.¹⁸ Die von den meist republikanischen Verfechtern der Verteidigung, den so genannten Defense Hawks, geforderten Ausnahmen von diesen Kürzungen werden von den Demokraten stets an eine gleichhohe Ausnahme im außermilitärischen Bereich geknüpft. Dies wissen wiederum die *deficit hawks* in der republikanischen Fraktion, d.h. die Gegner einer größeren Verschuldung, zu verhindern. Während sich also der frühere Verteidigungsminister Leon Panetta noch weigerte, überhaupt für den Fall eines Sequesters zu planen, ist das Leben unter diesem Damoklesschwert mittlerweile dauerhafte Realität für die Streitkräfte geworden. Die Kürzungen treffen die Streitkräfte umso mehr, als sie bereits seit geraumer Zeit zwei fundamentale Probleme vor sich her schieben: Die Kostenexplosion im Personalbereich und in der Rüstungsbeschaffung.

Auch als Konsequenz der Kriege im Irak und Afghanistan, durch die die Streitkräfte stetig vergrößert und finanzielle Anreize verstärkt wurden, werden die Leistungen beispielsweise für Gehälter und Gesundheitskosten bis 2018 um 18 Prozent steigen und somit das Verteidigungsbudget gleichzeitig von innen aushöhlen.¹⁹ Die Kostensteigerung resultiert hierbei nicht etwa aus der Versorgung verwundeter Veteranen, sondern vielmehr aus den Kosten für Pensionäre und mitversicherte Familien im TRICARE-Programm, die nur etwa 18 bis 21 Prozent der Beiträge einer vergleichbaren Familie auf dem Privatmarkt tragen müssen. Im Januar stellte

18 | Der Haushalt des Verteidigungsministeriums für 2015 beträgt etwa 33 Milliarden Euro. Bundesministerium für Finanzen, „Entwurf eines Nachtragshaushalts 2015 und die Haushaltseckwerte für die Jahre 2016 bis 2019“, 24.03.2015, <http://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2015/03/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-nachtragshaushalt-2015-eckwerte-2016-2019.html> [02.07.2015].

19 | Anthony H. Cordesman, „The FY2016 Defense Budget and US Strategy: Key Trends and Data Points“, Center for Strategic and International Studies, 06.03.2015, <http://csis.org/publication/fy2016-defense-budget-and-us-strategy-key-trends-and-data-points> [02.07.2015].

daher eine vom Pentagon beauftragte neunköpfige Military Compensation and Retirement Modernization Commission nach einhalb Jahren Untersuchung 15 Empfehlungen vor, wie die steigenden Kosten des Personalkörpers eindämmbar wären.²⁰ Obwohl sie für diese Pläne bereits harsche Kritik einstecken mussten, argumentieren viele Experten, dass auch diese Maßnahmen einen Anstieg der Ausgaben nicht stoppen könnten.

In den nächsten Jahrzehnten stehen die USA vor einer weiteren zentralen Herausforderung – dem schleichenden Verlust der technologischen Überlegenheit des US-Militärs.

Gleichzeitig nehmen die Kosten für Rüstungsvorhaben stetig zu. Die zehn größten Programme – insbesondere Schiffe, UAVs (unbemannte Luftfahrzeuge), Hubschrauber und Satellitensysteme – treiben die Kosten

nach oben und sind hauptverantwortlich für diesen Trend. Während das Problem seit Jahren bekannt ist, bleiben auch hier Lösungen rar. Dies ist insofern kritisch, da die USA in den nächsten Jahrzehnten vor einer weiteren zentralen Herausforderung stehen – dem schleichenden Verlust der technologischen Überlegenheit des US-Militärs. Die Kernelemente der amerikanischen Überlegenheit wie Lenkwaffen und Netzwerkfähigkeiten halten zunehmend selbst in weniger ambitionierten Streitkräften Einzug und stellen daher die bereits zur Gewohnheit gewordene, haushohe militärische Überlegenheit in Frage. Potenzielle Gegner haben den Einsatz dieser Elemente ausgewertet und bereiten sich vor, die Vereinigten Staaten damit angreifbar zu machen. Da diese Streitkräfte Vereinigten Staaten als möglichen Hauptgegner definieren, können sie auf einen Aufbau von Fähigkeiten in der Breite verzichten und sich auf die Bereiche konzentrieren, die eine klassische Herangehensweise der USA an sie erschweren würde. Auf diese Weise könnten sie das Land gezielt asymmetrisch angehen. Das beste Beispiel hierfür ist China, das sich auf den Aufbau einer U-Boot-Flotte und so genannter *carrier killers* konzentriert – eine Maßnahme, die offensichtlich gegen die Trägerflottenverbände der USA gerichtet ist und den Operationsbereich der Trägerflotte im Pazifik auf bis zu 2.000 Seemeilen vor der Küste hinauschieben wird.²¹

20 | Military Compensation and Retirement Modernization Commission, „Report of the Military Compensation and Retirement Modernization Commission. Final Report“, 29.01.2015, <http://www.mcrmc.gov/public/docs/report/MCRMC-FinalReport-29JAN15-HI.pdf> [02.07.2015].

21 | Vgl. Robert Haddick, „China’s most dangerous missile (so far)“, *War on the Rocks*, 02.07.2014, <http://warontherocks.com/2014/07/chinas-most-dangerous-missile-so-far> [02.07.2015]. Für eine ausführlichere Analyse der Bedrohung der traditionellen amerikanischen Überlegenheit siehe Andrew F. Krepinevich, „Why Air-Sea Battle?“, Center for Strategic and Budgetary Assessments, 19.02.2010, <http://csbaonline.org/wp-content/uploads/2010/02/2010.02.19-Why-AirSea-Battle.pdf> [02.07.2015].



Der Kostenanstieg bei den Militärausgaben der USA beruht nicht etwa auf der Versorgung verwundeter Veteranen oder der Anschaffung neuer Waffensysteme, sondern vor allem auf Ausgaben für Pensionäre und die Mitversicherung von Familienangehörigen. | Quelle: Brian Glass, U.S. Army, flickr ©©©.

Nach einer Dekade, in der sich die militärische Entwicklung der USA auf so genannte „kleine Kriege“ konzentrierte, sehen viele Experten daher nun die Zeit für eine so genannte dritte „Offset“-Strategie gekommen. Hiermit wird auf die Bemühungen Eisenhowers (1. Offset) und Reagans (2. Offset) Bezug genommen, den eigenen technologischen Vorsprung gegenüber der Sowjetunion zu bewahren. So wurde unter Eisenhower die konventionelle militärische Überlegenheit der Sowjetunion durch eine Umstellung auf eine nukleare Gegenstrategie (*flexible response*) und unter Reagan die Parität auf dem nuklearen Feld durch die Entwicklung von präzisionsgesteuerter Munition und fortschrittlichen Kommunikationssystemen ausgeglichen – eine Überlegenheit, von der die USA noch heute zehren. Die Entwicklung des dritten Offsets ist Aufgabe der im November 2014 verkündeten *Defense Innovation Initiative*, die insbesondere vom stellvertretenden Verteidigungsminister Robert Work vorangetrieben wird.²²

22 | Vgl. Ben FitzGerald/Shawn Brimley, „Press Note: The New DOD Offset Strategy“, Center for a New American Security, 17.11.2014, <http://cnas.org/press-note/new-DOD-offset-strategy> [02.07.2015]. Für mehr Informationen zum Problem des *Anti-Access/Area Denial* vgl. Bill Dries et al., „Securing Operational Access: Evolving the Air-Sea Battle Concept“, *The National Interest*, 11.02.2015, <http://nationalinterest.org/feature/securing-operational-access-evolving-the-air-sea-battle-12219> [02.07.2015].

ZUSAMMENFASSUNG

Während Obama in seinem letzten Amtsjahr zwar möglicherweise noch einige langfristig durchaus bedeutsame außenpolitische Erfolge verbuchen könnte – beispielsweise eine Einigung über das iranische Atomprogramm und das Handelsabkommen über die Transpazifische Partnerschaft – wird das unmittelbare Urteil über seine Außenpolitik bestenfalls bescheiden ausfallen. Auch wenn viele Problemfelder amerikanischer Politik bereits vor seiner Amtszeit begründet liegen, wird sich der Präsident doch vorwerfen lassen müssen, zumindest wenig zum Besseren gewendet zu haben. Gleichzeitig mag Obama diese Einschätzung nicht unbedingt teilen. Trotz der fundamentalen Krisen der vergangenen sieben Jahre ist es ihm gelungen, eine massive Verwicklung der USA in weitere Konflikte zu verhindern. So sehr man den Präsidenten für seine Zurückhaltung kritisieren möchte, so wenig überzeugend wirkt es andererseits anzunehmen, dass ein größeres amerikanisches Engagement die Lage stets verbessert hätte.

Was bleibt also von seiner Präsidentschaft? Wie Richard Sokolsky und Jeremy Shapiro in einem Beitrag für den amerikanischen Think Tank Brookings Institution beschreiben, ist Amerika sieben Jahre nach Obamas Amtsantritt deutlich näher an George McGovern's Botschaft eines „come home America“ als an John F. Kennedys Bereitschaft „jeden Preis [zu] zahlen [...], jede Entbehrung auf [sich zu] nehmen [...], um das Überleben und den Sieg der Freiheit zu sichern“. Während dies zum Teil immer noch auf die Erfahrung der Bush-Jahre zurückzuführen ist, hat es sich doch durch das Scheitern der transformativen Ansätze Obamas verstärkt. Obamas Zweifel daran, dass die USA trotz ihrer unbestrittenen Bedeutung in der heutigen Welt noch überall ihren Willen durchsetzen können und sollen, haben sich im kollektiven Gedächtnis vieler Amerikaner festgesetzt. Wie James Traub in seiner Analyse der Rhetorik Obamas abschließend feststellt, ist „am Ende des Tages sein [Obamas] Scheitern, die Welt so zu bewegen, wie er hoffte, vielmehr unsere Tragödie als es die seine ist“.

Zukünftiges amerikanisches Engagement in der Welt wird Führung ermöglichen müssen, ohne die Lasten der globalen Ordnung alleine zu schultern.

Obamas außenpolitisches Erbe wird daher jedweden Nachfolger zwingen, eine kohärente Vision amerikanischen Engagements in der Welt vorzulegen, die Führung ermöglicht, ohne die Lasten der globalen Ordnung alleine schultern zu müssen. Gleichzeitig muss ein nachhaltiges Konzept entwickelt werden, das den sicherheitspolitischen Apparat wieder auf die

Beine stellt und die notwendige längerfristige Planungssicherheit für die dringend benötigten Investitionen liefert. Bei allen außenpolitischen Problemen hat sich die Basis für eine solche Politik stark verbessert: Die Wirtschaft ist seit 2008 um 8,1 Prozent real gewachsen – im Vergleich zu einer Schrumpfung um 2,2 Prozent für Europa – und die Differenz der Wachstumsraten zwischen den USA und den am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften schrumpfte in der gleichen Zeit von 6,5 auf 2,6 Prozent. Diesen wirtschaftlichen Aufschwung für eine Neuaufstellung der amerikanischen Außenpolitik zu nutzen, wird Chance und Herausforderung des nächsten Präsidenten sein.

Für Deutschland wird dies bedeuten, dass wir uns nicht auf eine schnelle Rückkehr des führungsstarken „alten“ Amerika – mit all seinen Vor- und Nachteilen – verlassen können. Deutsche Führung und Verantwortung in Europa werden weiterhin gefordert bleiben. Während augenblicklich viel über die Krise des transatlantischen Verhältnisses – vor allem unter den Stichworten NSA-Affäre und TTIP – debattiert wird, konnten wir erst jüngst, im Kontext der Ukraine-Krise eine Weiterentwicklung dieses Verhältnisses beobachten, das zu einer echten Partnerschaft gewachsen ist. Noch nie haben sich die Vereinigten Staaten in der Regelung europäischer Belange so sehr auf Deutschland verlassen – und noch nie hat Deutschland diese Verantwortung so ernst genommen wie in den letzten zwei Jahren. Letztlich könnte ein sicherheitspolitisches Erwachsenwerden Deutschlands damit eines der beständigsten Vermächtnisse der Amtszeit Barack Obamas sein.

Dieser Artikel gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.