



AUSGABE 79
Juni 2010

ANALYSEN & ARGUMENTE

Die Nationale Sicherheitsstrategie der Regierung Obama

Patrick Keller

Der amerikanische Präsident Barack Obama hat am 27. Mai 2010 seine Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) vorgelegt. Das Dokument soll den Kongress über die wichtigsten sicherheitspolitischen Herausforderungen informieren und beschreiben, wie die amerikanische Regierung ihnen begegnen will. Damit ist sie die erste umfassende, offizielle Erklärung der außen- und sicherheitspolitischen Strategie der Vereinigten Staaten unter Präsident Obama. Im Vergleich zu den Strategiepapieren seines Vorgängers lassen sich in zentralen Punkten sowohl Kontinuität als auch Wandel erkennen – sichtlich um Abgrenzung von der Regierung Bush bemüht, bekräftigt Obamas NSS doch auch einige ihrer Grundannahmen. Dieses Papier analysiert und bewertet die wichtigsten Elemente der NSS, insbesondere mit Blick auf ihre Bedeutung für Europa und die zukünftige Rolle der USA in der internationalen Politik.

Ansprechpartner

Dr. Patrick Keller
Kordinator Außen- und Sicherheitspolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 10
E-Mail: patrick.keller@kas.de

Postanschrift

Klingelhöferstr. 23, 10785 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-941904-61-3



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

3 | I. EINFÜHRUNG

3 | II. NEUE AKZENTE

4 | III. KONTINUITÄTSLINIEN

5 | IV. PROBLEMATISIERUNG



I. EINFÜHRUNG

Seit dem Goldwater/Nichols-Act von 1986 sind amerikanische Präsidenten verpflichtet, dem Kongress jährlich ein Strategiepapier zur nationalen Sicherheit vorzulegen. De facto erarbeitet jede Regierung aber nur eines dieser Dokumente pro Amtszeit. So stammen George W. Bushs *National Security Strategies* aus den Jahren 2002 und 2006. Aufgrund der Veröffentlichungspflicht entspricht der Charakter dieser Papiere nicht mehr den hoch analytischen und wegweisenden geheimen Strategiepapieren aus der Zeit des Kalten Krieges wie Paul Nitzes NSC-68 oder die Kissinger Memoranda. Heute dient die NSS der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit mindestens ebenso sehr wie der Orientierung von Mitarbeitern in Weißem Haus, Ministerien, Kongress und Militär und enthält sich daher in der Regel kontroverser Zuspitzungen – Bushs NSS 2002, die den Krieg gegen den Terrorismus ausrief und den Präventivkrieg rechtfertigte, war die spektakuläre Ausnahme.

Verfasst wird die NSS unter Leitung des *National Security Council* des Präsidenten, in enger Abstimmung mit Ministerien und Geheimdiensten. Ben Rhodes, Obamas außenpolitischer Redenschreiber und stellvertretender Nationaler Sicherheitsberater, gilt als ihr federführender Autor. Seine wesentliche Aufgabe war es, bestehende Schlagworte zur Außenpolitik der Regierung Obama („ausgestreckte Hand“, „smart power“) in ein ganzheitliches Konzept zu überführen. Ein pointierter Titel wie unter Präsident Clinton („Strategy of Enlargement“) wurde dabei zwar nicht gefunden, aber es werden die vier wesentlichen nationalen Interessen Amerikas formuliert:

1. Die Sicherheit der Vereinigten Staaten, ihrer Bürger sowie der Verbündeten und Partner der USA;
2. Eine starke, innovative und wachsende U.S.-Wirtschaft in einem offenen internationalen Wirtschaftssystem, das Chancen und Wohlstand fördert;
3. Respekt für universelle Werte in Amerika und überall auf der Welt; und
4. Eine internationale Ordnung, vorangetrieben unter Führung der USA, die Frieden, Sicherheit und Entfaltungsmöglichkeiten fördert, indem sie durch stärkere Kooperation globalen Herausforderungen begegnet.

Entlang dieser vier Interessen – Sicherheit, Wohlstand, Werte und internationale Ordnung – ist das 52 Seiten lange Papier gegliedert. Zur Analyse der Kernelemente bietet sich der Vergleich mit der bislang gültigen NSS George W. Bushs

an. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Bush schon in der NSS 2006 von einigen der umstrittensten Passagen der NSS 2002 abgerückt war und zum Beispiel größeres Gewicht auf internationale Kooperation gelegt hat.

II. NEUE AKZENTE

- Barack Obamas NSS sieht die USA und die internationale Politik in einer Phase des Übergangs. Bushs NSS eröffnete 2006 noch mit der lapidaren Feststellung „America is at war.“ Dagegen lautet der erste Satz der NSS 2010: „Time and again in our Nation's history, Americans have risen to meet – and to shape – moments of transition.“ Nicht mehr der Krieg gegen den Terrorismus oder die Waffengänge in Afghanistan und im Irak stehen im Zentrum der amerikanischen Sicherheitspolitik, sondern die Erkenntnis, dass das internationale System im Wandel begriffen ist. Wirtschaftliche Turbulenzen und machtpolitische Verschiebungen setzen die Vereinigten Staaten unter Druck, das unipolare Zeitalter wird (zumindest implizit) verabschiedet.
- Der internationale Terrorismus wird nicht mehr als die schwerwiegendste Bedrohung der amerikanischen Sicherheit gesehen. Die NSS identifiziert stattdessen generell die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, insbesondere Nuklearwaffen, als größte Gefahr: „[T]here is no greater threat to the American people than weapons of mass destruction, particularly the danger posed by the pursuit of nuclear weapons by violent extremists and their proliferation to additional states.“ Indirekt kommen auch hier die terroristischen Netzwerke wieder ins Spiel, aber der Akzent hat sich verschoben.
- Der Kampf gegen al-Qaida wird nunmehr an zweiter Stelle der sicherheitspolitischen Prioritäten geführt. Obama lehnt allerdings den Begriff des „globalen Krieges gegen den Terrorismus“ ab und fokussiert sich ganz auf das „Netzwerk aus Hass und Gewalt“ für das al-Qaida und ihre Verbündeten stehen. In der Beschreibung dieses Gegners wird auf den Begriff „islamistisch“ vollständig verzichtet. Obama ist bestrebt, die Terroristen nicht mit religiöser Bedeutung oder gar Autorität auszustatten, sondern sie als das darzustellen, was sie sind: Mörder. Neu ist auch, dass die Bedrohung durch *homegrown terrorism*, also durch amerikanische Bürger, die sich innerhalb der amerikanischen Gesellschaft radikalisieren, zumindest en passant angesprochen wird.



- Die gesamte NSS zeugt von einem breiteren Verständnis von Sicherheit, das weit über militärische Aspekte hinausgeht. So betont Obama die wirtschaftliche Stärke Amerikas sehr viel deutlicher als sein Vorgänger. In Zeiten von Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrisen ist das verständlich. So ist ein langer Abschnitt der NSS der Förderung amerikanischer Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft gewidmet, weil diese als Fundament nationaler Stärke und Sicherheit angesehen werden.
- Die NSS legt die amerikanische Regierung auf den absoluten und unbedingten Verzicht auf Folter sowie auf die Schließung des Gefängnisses in Guantanamo fest. Beides soll dazu dienen, die moralische Führungsrolle Amerikas glaubhafter zu gestalten und Terroristen Argumente zur Rekrutierung aus der Hand zu schlagen.
- Um eine tragfähige internationale Ordnung des 21. Jahrhunderts zu schaffen, sollen internationale Institutionen modernisiert und stärker zur zwischenstaatlichen Kooperation genutzt werden. Dafür plädierte zwar bereits Bushs NSS 2006, aber Obama weitete dies deutlich aus, zum Beispiel indem er auch mit „feindlichen Nationen“ Möglichkeiten der Zusammenarbeit auslotet und auf neu entstehende Machtzentren wie China, Indien und Brasilien stärker zugehen will. Diese Offerten werden nicht von versteckten Drohungen begleitet – wer nicht friedlich kooperieren will oder sich sogar gegen die geltenden internationalen Spielregeln wendet, gerät allenfalls in „Isolation“. Bushs Reizwort der präemptiven bzw. präventiven Kriegführung verwendet die NSS 2010 nicht.
- Besonders stark unterscheidet sich Obamas NSS von denen seines Vorgängers in Sprache und Stil. Wo Bush präzise Formulierungen und auch provozierende Klarheit wählte, verwendet Obama den besänftigenden Weichzeichner: Bush benannte den ideologischen Gegner („militant Islamic radicalism“), Obama ist weniger bestimmt („a far-reaching network of hatred and violence“). Bush nannte das Land, von dem die dringlichste Gefahr ausging (Iran), Obama beschreibt nur die Eigenschaften dieses Landes. Bush gab den Werten, für die er kämpfen wollte, ein Etikett („democratic“), Obama begnügt sich mit dem Begriff „Werte“ an sich. Dazu passt auch, dass genaue Zahlen und Fakten durchgehend vermieden werden. Insgesamt liest sich die NSS 2010 daher nicht wie ein Strategiedokument, sondern eher wie eine typische Rede Obamas – erhebend und hochfliegend, aber unbestimmt in der Zielrichtung.

III. KONTINUITÄTSLINIEN

- Auch unter Barack Obama sehen sich die USA als globale Ordnungsmacht. Internationale Stabilität erfordert amerikanische Führungsstärke und amerikanisches Engagement. Die NSS sieht darin sowohl eine moralische Verpflichtung als auch kluge Interessenpolitik, weil die USA von internationaler Stabilität in besonderem Maße profitieren. Damit bekräftigt Obama die internationalistische Ausrichtung seiner Politik und wendet sich eindeutig gegen neoisolationistische Tendenzen in beiden Parteien sowie gegen die neorealistische Idee des *offshore balancing*, die eine weitgehende Selbstbeschränkung der amerikanischen Machtausübung fordert.
- Die unangefochtene militärische Vormachtstellung soll auch unter der Regierung Obama erhalten bleiben: „we will maintain the military superiority that has secured our country, and underpinned global security, for decades.“ Zwar geht er nicht so weit wie Bush, in der NSS das Ziel festzuschreiben, dass keine aufsteigende Macht mit den USA gleichziehen soll, aber zumindest mit Blick auf die militärischen Fähigkeiten gilt unter Obama das gleiche Prinzip. Im Bereich der *hard power* bleibt die Unipolarität des internationalen Systems doch gewahrt.
- Auch behält sich Obama das Recht vor, diese besondere Machtstellung gegebenenfalls unilateral – also ohne Abstimmung mit Verbündeten oder anderen Akteuren – auszuspielen: „The United States must reserve the right to act unilaterally if necessary to defend our nation and our interests“. Im Kern ist diese Feststellung für jeden souveränen Staat eine Selbstverständlichkeit; entscheidend ist die Abwägung, unter welchen Umständen in welcher Weise unilateral gehandelt wird. Das Schweigen des Friedensnobelpreisträgers über diese Umstände – nicht einmal Präventivkriegen wird eine explizite Absage erteilt – macht deutlich, dass Obama nicht weniger strategischen Handlungsspielraum zur Verfügung haben will als Bush.
- Ein wichtiges Kapitel der NSS erklärt die Verbreitung der Demokratie zum strategischen Ziel: „Promote Democracy and Human Rights Abroad“. Obama hatte den Begriff der „democracy promotion“ bislang gemieden, da er in den Bush-Jahren stark mit Anwendung militärischer Gewalt und missionarischer Rhetorik in Verbindung gebracht wurde. Zugleich wurde Obama im eigenen Lager immer wieder heftig kritisiert, weil er seine Außenpolitik zu wenig an freiheitlichen Überzeugungen ausrichtete – zum Beispiel



im Fall seiner Zurückhaltung gegenüber der iranischen Demokratiebewegung. Offenbar haben sich vorerst diejenigen durchgesetzt, die den Begriff der Demokratieförderung nicht dem politischen Gegner überlassen wollen. Die Sprache der NSS ist jedenfalls unzweideutig und parallel zu den Papieren der Bush-Regierungen: „The United States supports the expansion of democracy and human rights abroad because governments that respect these values are more just, peaceful, and legitimate. We also do so because their success abroad fosters an environment that supports America's national interests.“

- Auch für Obama, der oft als „pazifischer Präsident“ gesehen wird, bleibt die transatlantische Partnerschaft von übergeordneter Bedeutung für die Außen- und Sicherheitspolitik der USA: „Our relationship with our European allies remains the cornerstone for U.S. engagement with the world, and a catalyst for international action.“ Die konkrete Ausgestaltung dieser Partnerschaft sieht die NSS in bilateralen Kooperationen sowie im Rahmen der NATO; erst ferner auch im Zusammenspiel mit der EU. Der NATO schreibt er, wie sein Vorgänger, eine agile Rolle zu – sie soll die Sicherheit ihrer Mitglieder sowohl durch die Verteidigungsfähigkeit auf dem europäischen Kontinent als auch durch Interventionsfähigkeit außerhalb des Bündnisgebietes gewährleisten. Auch bekräftigt die Regierung Obama in diesem Kontext, an der Errichtung regionaler Raketenabwehrsysteme festhalten zu wollen.

IV. PROBLEMATISIERUNG

Bereits in der Gegenüberstellung von Neuerungen und Kontinuitäten sind Stärken und Schwächen der NSS der Regierung Obama angeklungen. Abschließend sollen noch einige grundlegende Fragen aufgeworfen werden, die sich bei der Lektüre der NSS einstellen – und an denen, über die Beschäftigung mit dem vorliegenden Dokument hinaus, amerikanische ebenso wie deutsche und europäische Strategien in den kommenden Monaten weiter arbeiten müssen.

- Insgesamt ist die NSS weniger als die Summe ihrer Teile. So werden zwar viele einzelne Politikfelder und Bedrohungen angesprochen, aber nicht durch einen gemeinsamen Gedanken verknüpft. Was eine Strategie eigentlich ausmacht, ist die Verbindung zwischen eindeutig identifizierten und gewichteten Zielen und den jeweiligen Mitteln, die zu ihrer Erreichung eingesetzt werden sollen. Insbesondere hinsichtlich der Mittel bleibt die NSS sehr vage und bietet zu oft bloße Absichtserklärungen statt konkreter Handlungsangaben.
- Die NSS ist durchgehend von übermäßigem Optimismus gekennzeichnet. So heißt es zum Beispiel über den machtpolitischen Aufstieg Chinas und Russlands, „[this is] raising opportunities for partnership“. Die Möglichkeit, dass Staaten wie China und Russland vielleicht gar nicht zur internationalen Ordnung, wie sie die USA und der Westen anstreben, beitragen wollen, wird nicht diskutiert. Im Gegenteil wird allen Akteuren grundsätzliche Kooperationsbereitschaft unterstellt, weswegen auch der Begriff „Schurkenstaat“ (einst etabliert von der Regierung Clinton) verbannt wurde. Sollte ein Staat sich der partnerschaftlichen Kooperation widersetzen, droht ihm allenfalls die „Isolation“ – ein Verfahren, das beispielsweise im Atomstreit mit dem Iran oder im Umgang mit dem Sudan in seiner Wirksamkeit beschränkt blieb. Sicherheitshalber werden daher Bedrohungen wie durch Nordkorea oder (zumindest potentiell) die Aufrüstung Chinas in der NSS nur in Halbsätzen erwähnt. Die NSS beansprucht, „the world as it is“ zu beschreiben, offenbart in diesem Aspekt aber eher das Wunschdenken Obamas.
- Der deutlich von Woodrow Wilson inspirierte Fokus auf die Schaffung globaler Ordnung durch starke internationale Institutionen ist prinzipiell zu begrüßen, wird aber nicht mit dem konsequenten Mut des 28. Präsidenten unterfüttert. Die NSS macht keine konkreten Vorschläge, wie diese stabile Ordnung des 21. Jahrhunderts geschaffen werden soll und welche Reformen es innerhalb der zentralen Institutionen wie der UN bedarf. Auch werden viele weitere internationale Foren angeführt, wie zum Beispiel die G-20 oder ASEAN, aber es bleibt unklar, welche Institution welchem Zweck dienen soll bzw. welche Relevanz Obama den verschiedenen Institutionen zumisst. So wird zwar eine neue, stabilere internationale Architektur gefordert, aber einen Bauplan liefert die NSS nicht.
- Die NSS verpasst die Chance, eine Bilanz der bisherigen Amtszeit Obamas zu ziehen. Denn nach 15 Monaten und vielfältigen außenpolitischen Initiativen wäre eine Evaluation angemessen gewesen: Welche Politikansätze sind warum erfolgreich? (Und welche nicht?) Eine solche Analyse hätte der zukünftigen Strategie eindeutiger Richtung geben können. Dass sie unterblieb, lässt vermuten, dass sie für die Regierung nicht besonders schmeichelhaft ausgefallen wäre.



- Gerade weil die NSS ein Sammelsurium von Themen bietet, sind einige Auslassungen irritierend. So findet sich zwar Platz für vier nichtssagende Zeilen zur Arktis, aber kein Wort zu Lateinamerika. Venezuela wird (ebenso wie Kuba) nicht einmal erwähnt. Auch die Staaten Südostasiens erhalten – insbesondere gemessen an der vermeintlich „pazifischen“ Orientierung Obamas – wenig Aufmerksamkeit. In anderem Zusammenhang erklärt die NSS die globale Bedrohung durch den Klimawandel als „real, urgent, and severe“, verschweigt aber die schwierigen Lehren aus der gescheiterten Konferenz von Kopenhagen. Dazu passt auch, dass das in der NSS propagierte „breitere Verständnis“ von Sicherheit und die ausführliche Einbeziehung wirtschaftlicher Themen durchaus nachvollziehbar sind, aber die Trennlinie nicht mehr scharf begründet werden kann. Wenn alles mit allem zusammenhängt, was gehört dann noch in eine NSS – und was nicht? Die vielen Seiten zu amerikanischem Sparverhalten, transparenten Budgetprozessen in den Ministerien etc. verstärken jedenfalls den Eindruck der Beliebigkeit.
- Es bleibt eine offene Frage, wie das Ziel der dauerhaften militärischen Überlegenheit der USA mit den geplanten Budgetkürzungen erreicht werden kann. Derzeit geben die Vereinigten Staaten etwas mehr als 19% ihres Haushaltes für Verteidigung aus. Das ist der gleiche Anteil wie auch 1994, zwei Jahre nach dem Zerfall der Sowjetunion – gemessen an den erheblichen Aufwendungen für die Kriege in Afghanistan und im Irak eine beachtliche Konstanz, die nur durch entsprechenden Verzicht in den Bereichen Entwicklung und Anschaffung zu erreichen war. Dieser Anteil soll nun bis 2015 auf 15,6% reduziert werden, stärker als jeder andere Bereich des Bundeshaushaltes. So günstig wird dauerhafte militärische Überlegenheit und die damit einhergehende Fähigkeit zur Macht- und Stabilitätsprojektion aber nicht zu haben sein. Angesichts der noch ungleich schwierigeren Lage beispielsweise im deutschen und europäischen Verteidigungsbudget ist auch nicht davon auszugehen, dass die Verbündeten entstehende Lücken füllen können.
- Wie schon bei Bush 2006 reichen auch bei Obama 2010 die Bekenntnisse zur transatlantischen Partnerschaft nicht über die üblichen Beschwörungsformeln hinaus. Es bleibt dabei, dass es an einem konkreten gemeinsamen Projekt mangelt und in vielen politischen Einzelfragen zumindest unterschwellige Gegensätze am Bündnis zerrén. So tun die europäischen Verbündeten im gemeinsamen Afghanistan-Einsatz nach wie vor nicht mehr als das Mindeste, haben

immer noch keine einheitliche Russland-Politik und auch keine zündende, gemeinsame Idee zur Reform der internationalen Ordnungsinstitutionen. Dass Obama seine Teilnahme am letzten amerikanisch-europäischen Gipfel abgesehen hat, weil er das europäische Kabuki-Theater als Zeitverschwendung empfand, spricht da eine deutlichere Sprache als die geschliffenen Zeilen in der NSS. Wenigstens in diesem Fall liegt der Ball aber nicht im Spielfeld der amerikanischen Regierung, sondern bei uns.