

AMERIKAS GLOBALE (NATO-) PERSPEKTIVE UNTER OBAMA

Von Josef Braml

Bereits mit seinen Ausführungen im Wahlkampf unterschied sich der ehemalige Senator Obama nicht wesentlich von den außenpolitischen Vorstellungen seines Herausforderers John McCain. Der Präsidentschaftsbewerber der Republikaner, Senator McCain, hat zwar freimütiger eine so genannte „League of Democracies“ favorisiert. Doch diese in ihren Grundzügen von der Clinton-Administration inspirierte Idee wird auch schon seit längerem von Demokraten und insbesondere auch von Barack Obama nahestehenden Experten in Think-Tanks befürwortet. Eine „Allianz der Demokratien“, die es in den Augen einiger Befürworter bereits in Form der „globalen NATO“ gibt, könnte mit den Vereinten Nationen (UN) konkurrieren oder als Alternative bereitstehen, wenn es künftig darum geht, Effizienz, Legitimation und damit auch Lastenteilung zu verbinden.

Traditionelle außenpolitische Grundorientierung

Barack Obamas außenpolitische Grundorientierung steht in einer längerfristigen Tradition amerikanischer Außenpolitik. Zwar argumentieren an den beiden Rändern des politischen Spektrums einerseits li-

bertäre Republikaner und andererseits gewerkschaftsnahe Demokraten – aus unterschiedlichen Gründen – gegen das internationale Engagement der USA. Aber den tonangebenden außenpolitischen Mainstream einigt ein liberal-hegemoniales Weltbild, wonach die USA die Welt nach ihren Wertvorstellungen und Interessen ordnen.

Instrumenteller Multilateralismus

Dabei gibt es hin und wieder unterschiedliche Auffassungen darüber, wie diese Weltordnungsvorstellungen umgesetzt werden sollen. Als der unilaterale neokonservativ inspirierte Alleingang, vor allem der Waffengang im Irak, die Grenzen amerikanischer Militärmacht verdeutlichte, haben spätestens seit der zweiten Amtszeit George W. Bushs wieder multilateralere Stimmen den Ton angegeben. Während insbesondere die erste Amtszeit Bushs noch unter dem Mantra „unilateral so weit möglich, multilateral wenn nötig“ stand, kündigte die Regierung Obama eine umgekehrte Handlungslogik an: „Wir handeln in Partnerschaft, wo wir können, und im Alleingang nur, wenn wir müssen,“ erklärte US-Vizepräsident Joseph Biden bei der diesjährigen Münchner Sicherheitskonferenz.

Gleichwohl sollten sich die Europäer nicht darüber hinwegtäuschen, dass „multilateral“ in den USA anders, seit jeher instrumentell, verstanden wird. Multilaterale Organisationen wie die Vereinten Nationen und die NATO wurden geschaffen, um amerikanische Interessen und Weltordnungsvorstellungen



Transatlantische Allianz bleibt gefordert: US-General McChrystal begrüßt NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen am Flughafen Kabul
Challenges for the Transatlantic Alliance: US General McChrystal welcomes NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at Kabul Airport

durchzusetzen und die dabei anfallenden Lasten mit den Nutznießern und Trittbrettfahrern zu teilen.

Agenda zur Erneuerung der NATO

Obwohl US-Vizepräsident Joseph Biden als Vertreter der „neuen Regierung“ in München rhetorisch „ein neues Zeitalter“ ankündigte, benannte er einen Aufgabenkatalog zur „Erneuerung der NATO“, der inhaltlich im Großen und Ganzen auch so von der Vorgängerregierung formuliert wurde. Demnach bleibe die transatlantische Allianz gefordert, neue Bedrohungen zu erkennen und ihnen mit politischer Entschlossenheit effektiv und kosteneffizient – bestenfalls in Kooperation mit Gleichgesinnten und -interessierten – zu begegnen.

Neue Bedrohungswahrnehmung: Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 setzte sich in der amerikanischen Diskussion die Einsicht durch, dass asymmetrische Bedrohungen durch nichtstaatliche Akteure, insbesondere die Gefahren, die von prekären Staaten wie Afghanistan und zusehends auch Pakistan ausgehen, das vitale Sicherheitsinteresse der USA betreffen. >>

AMERICA'S GLOBAL (NATO) OUTLOOK AND THE OBAMA ADMINISTRATION

by Josef Braml

The foreign policy views expressed by senator Obama in the election campaign did not differ greatly from those of his rival John McCain. The Republican presidential candidate was more outspoken about favouring a „league of democracies“, though this idea was essentially inspired by the Clinton administration and has been espoused by Democrats for some time, in particular by experts in think tanks associating closely with Barack Obama. An „alliance of democracies“ which, in the eyes of many advocates, is already represented by a „global NATO“ could compete with the United Nations (UN) or stand in as a viable alternative when in future it will be crucial to combine efficiency, legitimacy and burden sharing in one organisation.

Traditional strategic orientation in foreign policy

Barack Obama's basic foreign policy strategy is embedded in a tradition of an American foreign policy that has been in place for some time now. Albeit for different reasons, both extremes of the political spectrum – the libertarian Republicans and Democrats with their close ties to unions – argue against the USA's involvement in international affairs. The foreign policy mainstream that sets the tone, however, is united by a liberal hegemonic world view in which the USA acts on its values and interests.

Instrumental Multilateralism

Ideas vary greatly about how to implement these concepts of global

order. The unilateral solo effort made by the neoconservatives, particularly the armed conflict in Iraq, exposed the limits of America's military power. In Bush's second term multilateral voices once again began to set the tone. While the former president's first term was marked by an attitude of „unilateral when possible, multilateral only when necessary“, the Obama administration announced it had plans for a completely different approach: At the Munich Security Conference this year Vice President Joseph Biden declared: „First, we will work in partnership whenever we can, alone only when we must.“

All the same, the Europeans should not overlook the fact that in the USA „multilateral“ has always meant instrumental. Multinational organisations like the United Nations and NATO were created to assert America's interests and enforce its idea of world order and to share the burdens incurred in the process with the beneficiaries and free riders.

Agenda for reforming NATO

As a representative of the „new government“ Vice President Joseph Biden heralded a „new age“ in Munich, but he essentially outlined a list of tasks for „reforming NATO“ that was largely identical to the one the previous administration had formulated. The Transatlantic alliance will need to recognise new threats and counter them with political resolve in an effective and cost efficient manner, co-operating with like-minded countries that share the same interests.

New perception of threats: After the September 11 attacks, the discussion in America was dominated by the notion that asymmetrical threats from non-state actors, in particular the dangers emanating from precarious states such as Afghanistan and increasingly Pakistan, are vital security interests of the USA.

Increased capacities and resources: NATO must be able to counter cross-border threats where they occur. In order to do this, NATO must >>



„Kontinuität im Wandel“: US-State Department
 “Continuity in change”: US State Department

Mehr Fähigkeiten und Ressourcen: Die NATO sollte grenzüberschreitenden Bedrohungen dort begegnen, wo sie entstehen. Demnach ist es für die NATO auch nötig, Sicherheit zu „externalisieren“, sie außerhalb des Bündnisgebietes zu gewährleisten. Das umfangreiche Aufgabenspektrum einer derart „globalisierten NATO“ reicht dabei von Katastrophenhilfe, Energiesicherheit und Piratenbekämpfung über friedenserhaltende Missionen bis hin zu robusten Kampfeinsätzen.

Während vor allem US-Militärkreise grundsätzliche Zweifel artikulieren, ob das US-Militär und NATO-Truppen für „hybride Missionen“ überhaupt ausgebildet und ausgerüstet sind, hat der neue US-Präsident Obama für Afghanistan eine „strategische Überprüfung“ angeordnet. Demnach sollen eine „umfassende“, auch Pakistan mit einbeziehende regionale Strategie erarbeitet und die zivilen und militärischen Ressourcen auf solidarische Weise genutzt werden. Aus amerikanischer Perspektive haben die Europäer die Solidarität innerhalb der NATO schon seit längerem strapaziert.

Verbesserte Kooperation...: Angesichts der Schwierigkeiten, innerhalb der Allianz die nötigen Ressourcen zu

mobilisieren, werden die USA weiterhin darauf drängen, dass die NATO mit kooperationswilligen und -fähigen Partnern innerhalb und außerhalb des Bündnisgebietes zusammenarbeitet.

...mit der EU: Um die beschränkten Fähigkeiten effizienter zu nutzen, befürworten amerikanische Sicherheitsexperten schon seit längerem, dass die europäischen Bündnispartner ihre militärischen Ressourcen koordinieren. Doch selbst die Erwartungen, europäische Regierungen für den Aufbau ziviler Kapazitäten innerhalb der NATO zu gewinnen, sind gering. Die USA drängen demnach darauf, dass der NATO jene zivilen Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden, welche die EU-Staaten ohnehin schon innerhalb der Union, im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), entwickeln.

...mit Russland: Die Ankündigung von US-Vizepräsident Biden, die von der Vorgängerregierung geplante Raketenabwehr anhand technologischer und finanzieller Kriterien in Abstimmung mit den NATO-Bündnispartnern und Russland zu überprüfen, war ein erstes Indiz dafür, dass die USA bereit für einen „Neustart“ ihrer Beziehungen mit Russland sind.

Ein für zentrale Anliegen wie die

Stabilisierung Afghanistans und nicht zuletzt auch Verhinderung der militärischen Nuklearkoption Irans notwendiges Einverständnis mit Russland wird wohl den doppelten Preis erfordern, zum einen, dass die USA die Stationierung von Komponenten des US-Raketenabwehrsystems in Polen und Tschechien bis auf Weiteres verschieben oder Russland mit einbinden, und zum anderen, dass die USA ihre NATO-Erweiterungsagenda im Hinblick auf Georgien und die Ukraine künftig weniger intensiv forcieren werden.

...mit Staaten außerhalb des NATO-Gebiets: Bereits heute unterhält die NATO bilaterale Kooperationsbeziehungen, diverse Ansätze, die es noch stärker zu formalisieren gilt. Indem die NATO über ein „globales Netzwerk“ wesensverwandte Länder, insbesondere Japan, Südkorea, Indien, Australien und Neuseeland, institutionell vorerst unterhalb der Mitgliedschaftsschwelle einbindet, soll die transatlantische Allianz mit „strategischen Partnern“ im pazifischen Raum verknüpft werden.

Fazit: Kontinuität im Wandel

In der Substanz wird sich wenig an der bislang vorherrschenden US-Strategie des instrumentellen bzw. selektiven Multilateralismus ändern. Auch der neuen US-Regierung unter Obama geht es weiterhin vorrangig darum, mittels multilateraler Organisationen amerikanische Interessen zu fördern bzw. zu legitimieren. Neben den transatlantischen Verbündeten werden künftig auch Demokratien in Asien stärker in die Pflicht genommen, ihren finanziellen und militärischen Beitrag für eine liberale Weltordnung zu leisten. Die am transatlantischen Status Quo orientierte deutsche und europäische Politik sollte sich darauf einstellen.

■ Dr. Josef Braml leitet die Redaktion „Jahrbuch Internationale Politik“ in der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) in Berlin.

“externalise” security in order to guarantee it beyond alliance borders. Such a comprehensive mission spectrum in a “globalised NATO” would extend from disaster relief, energy security and fighting pirates to peace-keeping missions and heavy combat.

While US military circles have voiced most strongly their basic misgivings about whether the US military and NATO troops are trained and equipped well enough for “hybrid missions”, the new US president Obama has ordered a strategic review of the mission in Afghanistan. A “comprehensive” regional strategy is to be drafted that would also include Pakistan and utilise both civilian and military resources in the spirit of solidarity. The Americans believe the Europeans have been placing a strain on solidarity within the NATO alliance for some time now.

Increased co-operation...: In view of the challenge of mobilising the necessary resources within the alliance, the USA is likely to continue to urge co-operating with partners that are willing and able to do so, both inside and outside of the alliance’s territory.

...with the EU: American security experts have been pushing European alliance partners to co-ordinate their military resources in order to use lim-

ited capacities more efficiently. But the Americans hardly even expect to be able to convince European governments to step up civilian capacities. Soon the USA is likely urge EU to make available the civilian capacities they are building up within the Union under the European Security and Defence Policy (ESDP).

...with Russia: Joseph Biden’s announcement that the USA would apply technological and financial criteria to review the missile defence projects along with NATO alliance members and Russia provided the first indication the USA is truly ready prepared to reset relations with Russia.

In order to make progress in central issues like stabilising Afghanistan and preventing Iran from developing military nuclear capabilities the USA will pay double the price to get Russian on board. The USA will have to postpone indefinitely the stationing of components in its missile defence system in Poland and the Czech Republic or include Russia and the USA will have to tone down its NATO expansion agenda with regard to Georgia and Ukraine.

...with states outside of NATO territory: NATO already has bilateral co-operative relations and various approaches with states outside of NATO

territory; these are set to be formalised. The Transatlantic alliance should be linked with “strategic partners” in the Pacific region by using a “global network” to integrate countries just short of membership – these countries should be similar in character and include Japan, South Korea, India, Australia and New Zealand.

Conclusion: shifting continuity

In substance not much will change in the prevailing US instrumental and selective multilateralist strategy. Also the new US government under Obama is keen to promote and legitimise American interests using multilateral organisations. Both the Transatlantic allies and, in future, democracies in Asia will be asked to contribute more financial and military resources for attaining a liberal world order. German and European politics geared toward maintaining the Transatlantic status quo will have to be adjusted.

■ Dr. Josef Braml is chief editor of the “Yearbook on International Relations” at the German Council on Foreign Relations (DGAP) in Berlin.

Translation: Trent zum Mallen



Präsident Barack Obama im Gespräch mit Außenministerin Hillary Clinton
 President Barack Obama in discussions with Secretary of State Hillary Clinton