

Die Bush-Doktrin:

Selektives Engagement im Nahen Osten

von Kenneth W. Stein

Seit dem Ende des Kalten Krieges, dem Untergang der Sowjetunion und dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Osteuropa bezeugten die Amtszeiten zweier Präsidenten der Vereinigten Staaten die Entstehung und Entwicklung einer zweigleisigen Außenpolitik, die sich vielleicht am besten als „selektives Engagement“ bezeichnen lässt.

Hinsichtlich der weltweiten Themen oder auch Regionen war das selektive Engagement in seiner Anwendung weder unilateral noch multilateral. Es war vielmehr ein Konzept, das mit unterschiedlichem Grad von Intensität angewandt wurde, die von den Problemen, der Situation, der jeweiligen Region und den persönlichen Präferenzen des Präsidenten abhing. Angetrieben von den moralischen Prinzipien, demokratische Freiheiten zu verteidigen und zu fördern, individuelle Menschenrechte zu schützen und freies Unternehmertum zu fördern, gab und gibt es eine historisch tief verwurzelte Abneigung der Amerikaner, sich im Ausland zu engagieren. Wenn nicht gerade eine internationale Angelegenheit die nationalen Interessen bedrohte, blieb Amerika reserviert oder vorsichtig.

Kenneth W. Stein, William E. Schatten
Professor of Contemporary Middle Eastern
History, Political Science and Israeli Studies
an der Emory University, Atlanta, Georgia.

Mit ihrem alleinigen Status als Supermacht waren die Vereinigten Staaten recht zufrieden damit, ihre Rolle in der Welt so zu regeln, dass sie sich nur dann einmischten, wenn es notwendig oder wünschenswert war. Im Großen und Ganzen sind seit den späten achtziger Jahren vier Kriterien zur Definition des selektiven Engagements der Amerikaner im Ausland entstanden:

1. Gibt es genügend moralische Imperative oder strategische Notwendigkeiten, die den Schutz der nationalen Interessen erfordern?
2. Wie hoch sind die Kosten hinsichtlich amerikanischer Menschenleben und wird das amerikanische Engagement auf eine bestimmte Zeit begrenzt sein?
3. Gibt es potenzielle Verbündete in der Region eines möglichen Einsatzes und wer würde eine funktionierende Koalition mit Washington bilden, um die humanitären, finanziellen und praktischen Lasten zu tragen?
4. Gibt es eine realistische Ausstiegsstrategie, um die Region zu verlassen, die das örtliche politische Umfeld in stabilerem Zustand zurücklässt, als dies vor dem Engagement der Fall war? Kann diese Strategie die Schaffung, die Festigung oder Ausdehnung der bilateralen strategischen Beziehungen zwischen den USA und bestimmten Koalitionspartnern einschließen?

Im Verlauf des amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes im Jahr 2000 zeigte die amerikanische Bevölkerung nur wenig Interesse an Außenpolitik. Wie erwartet, waren es innenpolitische Themen, die im Mittelpunkt von George W. *Bushs* politischer Agenda standen, als er der 43. Präsident der Vereinigten Staaten wurde. Dazu gehörten jedoch auch innenpolitische Fragen mit außenpolitischem Bezug, wie illegale Drogen, Handelsfragen, Terrorismus, Einwanderungsfragen, Energiefragen, Währungsstabilität und Massenvernichtungswaffen. Diese hatten Priorität allerdings nur, wenn sie das Leben und die unmittelbare wirtschaftliche oder persönliche Situation der Amerikaner betrafen.

Schnelle Reaktion

Doch dann zwang der terroristische Anschlag vom 11. September 2001 die Amerikaner zum sofortigen Handeln auf der Weltbühne. Die individuellen Menschenrechte wurden ohne viel Aufhebens eingeschränkt, die Zivilisation brutal bedrängt. Amerikanisches Territorium war angegriffen worden. Anders als 1990/91 erfolgte der amerikanische Militärangriff in Afghanistan im Jahr 2001 prompt, nämlich nach 26 Tagen, und nicht – wie bei der Invasion Kuwaits – 165 Tage nach deren Beginn. Aus 40 (nicht 28) Ländern gab es Zustimmung, und sie war nicht wie 1990/91 begleitet von einer parteigebundenen Debatte im amerikanischen Senat, ob bei der Abwehr des

Aggressors Gewalt angewandt werden sollte oder nicht: 98 von 100 Senatoren stimmten für den Aufruf des Präsidenten, gegen die Taliban und die Al Khaïda vorzugehen.

Als Präsident *Bush* am 20. September 2001 den „Krieg gegen den Terrorismus“ verkündete, erklärte er bei einer gemeinsamen Sitzung der beiden Häuser des Kongresses: „Wir werden alle uns zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen, ... um das Netzwerk des weltweiten Terrors zu zerschlagen und zu besiegen. ... Und wir werden Staaten verfolgen, die [den Terroristen] Hilfe oder Unterschlupf gewähren. Jede Nation in jeder Region muss nun eine Entscheidung treffen. Entweder sind sie auf unserer Seite oder auf der Seite der Terroristen. Von diesem Tage an wird jeder Staat, der weiterhin Terroristen unterstützt oder ihnen Unterschlupf gewährt, von den USA als feindliches Regime betrachtet. Unsere Nation hat erkannt: Wir sind nicht vor einem Angriff gefeit. Wie werden Verteidigungsmaßnahmen ergreifen, um Amerikaner zu schützen.“¹

Während *Bush* seine Rede hielt, hatte der Kongress bereits 40 Milliarden Dollar für die Vergeltung des Angriffs auf Amerika und den Krieg gegen den Terrorismus bewilligt. Zum Vergleich: Als Präsident Harry S. *Truman* sich am 12. März 1947 an den Kongress wandte, forderte er 400 Millionen Dollar für die militärische und wirtschaftliche Unterstützung Griechenlands und der Türkei, weil diese durch die mögliche Ausbreitung des Kommunismus in Europa bedroht waren. Für die nächsten 40 Jahre war

es die Truman-Doktrin, die die amerikanische Diplomatie bestimmte. Sie kündigte die Übernahme der Rolle als globale Führungsmacht durch die Amerikaner nach dem Krieg an und beendete ihre lange Politik des Isolationismus. Im Jahr 1947 lehnte die amerikanische Bevölkerung es ab, sich des europäischen Kommunismusproblems allein anzunehmen. Der damalige Republikanische Senator Arthur H. *Vandenberg* verlangte nachdrücklich eine Führungsrolle für die Vereinten Nationen – im September 2001 gab es keine Stimmen in den Hallen des Kongresses, die die Forderung nach einer zentralen Rolle der UN erhoben.²

Doktrin oder Erklärung?

Wird sich eine Bush-Doktrin herauskristallisieren, die die Definition der amerikanischen Außenpolitik genauso lange beherrscht wie die Truman- oder die Monroe-Doktrin? Oder handelt es sich nur um eine weitere Präsidentenerklärung zu den amerikanischen Interessen im Nahen Osten wie die Eisenhower- oder Carter-Doktrin? Wird die konsequente Umsetzung der Bush-Doktrin im Nahen Osten die Logik des selektiven Engagements bestätigen, d.h. konzentrierte amerikanische Vermittlung bei Streitfällen wie dem arabisch-israelischen Konflikt? Werden die ehemaligen Sowjetrepubliken allmählich genauso zu strategischen Orten für eine amerikanische Militärpräsenz werden wie die arabischen Golf-Staaten nach dem Ende des Golf-Kriegs von 1991? Werden die arabischen Golf-Staaten,

die die Vereinigten Staaten vor einem Jahrzehnt noch in die Arme schlossen, versuchen, die amerikanische Militärpräsenz in ihren Ländern zu erhöhen oder zu verringern? Wird die Bush-Doktrin eine aktive amerikanische oder Bündnisantwort auf die anhaltende und beunruhigende Herrschaft von Saddam *Hussein* auslösen?

Im letzten Drittel des Jahres 2001 – als die Bush-Doktrin in Kraft trat – führten Koalitionsbildung und multilateralistische Motive zu verschiedenen Kombinationen aus nationaler Zweckmäßigkeit und ideologischer Überzeugung. In dem Maß, in dem die Bemühungen, den Terrorismus auszulöschen, verschiedene Phasen durchliefen, wurden die Beteiligungen an der Koalition umgeformt und neu definiert, so dass sie das Ergebnis beeinflussten und ein besseres politisches Umfeld als das vorherige schufen.

Ein Schlüsselement des selektiven Engagements war die Teilung der Lasten. Eigene nationale Interessen bestimmten die unterschiedlichen Regeln des Engagements unter dem Dach der Koalition. Jedes Land glied die heimische öffentliche Meinung mit dem Grad der staatlichen Nähe beziehungsweise Distanz zu den Vereinigten Staaten ab. Einige Länder stellten Personal, Material, Geheimdienstinformationen sowie öffentliche Unterstützung zur Verfügung. Andere sorgten für die Logistik, Überflugrechte, Hafennutzungsrechte, die Stationierung von Truppen, für Öl und Geld. Im Gegenzug verlangten einige Länder für ihre Beteiligung eine Gegenleistung, wie bessere Handels-

beziehungen, finanzielle Hilfe, Schuldenerlass und das Verständnis des Westens oder der Amerikaner für die Regierungen vor Ort und für regionale Probleme (d.h. arabische Sicht des arabisch-israelischen Konflikts). Die europäische Unterstützung einer amerikanisch geführten Koalition sicherte zum zweiten Mal innerhalb eines Jahrzehnts den Rückhalt für die amerikanische Politik des selektiven Engagements, wo gemeinsame nationale Interessen die Koalitionsbildung und Lastenteilung erforderlich machten.

Arabische Ernüchterung

Als George W. *Bush* Präsident Bill *Clinton* ablöste, hofften viele in der arabischen Welt auf eine entscheidende Wende in der Haltung des amerikanischen Präsidenten gegenüber den arabischen Positionen im arabisch-israelischen Konflikt. Und dies, obwohl kein anderer amerikanischer Präsident seit Jimmy *Carter* seine Regierung mehr auf die Lösung der arabisch-israelischen Fragen verpflichtet hatte und eine solch positive Haltung gegenüber den Palästinensern eingenommen hatte, als *Bushs* Vorgänger *Clinton*.³ Dieser brach in Bezug auf die arabisch-israelische Diplomatie jegliche Rekorde: Er war bei der Verhandlung arabisch-israelischer Abkommen länger am Ruder als irgendein anderer amerikanischer Präsident; er hatte mehr Treffen mit Yasser *Arafat*, besuchte die Region häufiger, hatte den Vorsitz bei mehr arabisch-israelischen

Gipfeltreffen, führte mehr Telefongespräche mit Nahost-Führern und versuchte stärker und öfter, ein syrisch-israelisches Abkommen festzuzurren als jeder andere vorherige Präsident.

Zum ersten Mal ging ein amerikanischer Präsident über die Resolutionen der Vereinten Nationen 242 und 338 hinaus:⁴ *Clinton* schlug in einer privaten Unterredung nicht nur einen palästinensischen Staat neben Israel vor, sondern auch Landtausch, die Rückkehr von palästinensischen Flüchtlingen, Sicherheitsgarantien für Israel, die Widersprüchlichkeit des Baus israelischer Siedlungen und Umgehungsstraßen, eine internationale Präsenz in Palästina, um für Grenzsicherheit entlang des Jordan-Tals zu sorgen und die Umsetzung des endgültigen Abkommens zu überwachen, sowie ein Ende der Kultur der Gewalt sowie des Anstachelns.⁵ Er war der einzige amerikanische Präsident, der explizit und öffentlich eine Zwei-Staaten-Lösung als Formel zur Beendigung des Konflikts ins Gespräch brachte, bevor er das Amt abgab.

Nach seiner Wahl erwartete man in der arabischen Welt, dass „Bush bezüglich des Nahen Ostens besser wäre als der demokratische Kandidat Al Gore“,⁶ und „hoffentlich uns [Araber] vor der Demokratischen Partei schützen wird, [denn] wenn Al Gore die Wahlen gewonnen hätte, wäre Liebermann der nächste amerikanische Präsident geworden.“ Vor dem 11. September stellte ein palästinensisch-arabischer Kommentator Frustration gegenüber der *Bush*-Regierung fest: „Anstatt anzuerkennen, welchen Ge-

fallen die Araber Präsident Bush und seiner Regierung getan hatten, indem sie ihm zum Wahlsieg verholfen haben, würden er und seine Regierung den Arabern ständig nicht nur in den Rücken fallen, sondern auch in die Brust stechen.⁴⁷

Als *Bush* sich am 10. November 2001 an die Vereinten Nationen wandte,⁸ war er auf dem Höhepunkt seiner Popularität. Gleichzeitig war die Haltung der amerikanischen Öffentlichkeit gegenüber Ägypten, Saudi-Arabien und den Palästinensern auf einem Tiefpunkt,⁹ und die gesamte arabische Presse attackierte die Vereinigten Staaten wiederholt in einer wütenden und polemisch-provozierenden Sprache. Ohne auf die öffentliche Meinung in dieser Frage zu hören und alle negativen Gehässigkeiten abtuend, die ihm von der arabischen und muslimischen Welt entgegen gebracht wurden, befürwortete Präsident *Bush* in seiner Rede massiv die Gründung eines palästinensischen Staates neben Israel.

Die europäischen Staaten hatten eine solche Idee lange unterstützt, doch dass ein amerikanischer Präsident dies in einem solch öffentlichen Forum tat, war bahnbrechend. Verglichen mit der Reaktion, die auf Präsident *Carters* Forderung nach einer „Heimat für die Palästinenser“ im März 1977 folgte, die von praktisch allen Unterstützern Israels mit Ungläubigkeit und Ärger bedacht wurde,¹⁰ rief *Bushs* Forderung nach einem palästinensischen Staat bloß ein Wimmern der Israelis, der amerikanischen Unterstützer Israels oder von Kongressabgeordneten hervor.

Der amerikanische Außenminister, Colin L. *Powell*, verlangte in seiner Grundsatzrede zur Nahost-Politik¹¹ am 19. November 2001 erneut das Ende der Besetzung des Westjordanlands und des Gaza-Streifens durch Israel; er sprach sich wieder für eine Zwei-Staaten-Lösung mit sicheren und anerkannten Grenzen für beide Seiten aus, und er forderte ein Ende des verbalen Aufhetzens. Nachdem *Powells* Sonderbeauftragter, Generalmajor Anthony *Zinni*, im Dezember 2001 die Region zwei Mal besucht hatte und jeweils mit anhaltenden palästinensischen Terrorangriffen auf israelische Zivilisten empfangen wurde, wartete die Bush-Regierung, nachdem sie intensiv versucht hatte, arabisch-israelische Verhandlungen anzukurbeln, stattdessen darauf, dass die Gewalt nachließ. Sie hatte sich gegenüber den Palästinensern fest verpflichtet; dies wurde von der palästinensischen Führung und anderen Arabern als unzureichend betrachtet, in erster Linie, weil die USA Israels zuverlässigster Verbündeter blieben.

Washingtons Wunsch nach erneuter Aufnahme von Verhandlungen wurde des Weiteren dadurch behindert, dass Anfang Januar 2002 eine Schiffsladung mit 50 Tonnen iranischer Waffen aufgebracht wurde, die für die Palästinensische Autonomiebehörde zum offenkundigen Einsatz gegen Israel bestimmt waren. Da die Hamas und der Islamische Dschihad von der Bush-Regierung als terroristische Organisationen bezeichnet wurden, die zerschlagen werden müssten, bestand nur noch eine geringe Chance, die amerikanische Vermittlung vor

einem Ende von Gewalt und Terrorismus wiederzubeleben. Die hohen Erwartungen der Araber hinsichtlich einer veränderten Haltung der Amerikaner gegenüber den Palästinensern waren ein Jahr nach *Bushs* Wahl entsprechend niedriger. In dieser Hinsicht machte der neue explizite Krieg gegen den Terrorismus eine amerikanische Annäherung an *Arafat* und die Palästinensische Autonomiebehörde weder kurz- noch mittelfristig wahrscheinlich.

Multilateralismus à la carte

Die Bush-Doktrin war weder ein Kampf der Kulturen noch ein westlicher Kreuzzug gegen den Islam, sie war selektives Engagement. Irgendwo zwischen multilateral und unilateral, stand sie für das spezifische Ziel, den Terrorismus zu bekämpfen – ein weit aus größeres Ziel, als Irak ein Sanktionsregime aufzuerlegen. Die Dauer und Wirksamkeit der Doktrin bleiben offen, bisher wurde keine diplomatische Logik entwickelt, um die komplizierte, fragmentierte und wirtschaftlich arme Nahost-Region zu verändern. Es wurde keine Absicht geäußert, länger als absolut notwendig physisch in der Region präsent zu bleiben. Die bilateralen Beziehungen zu den Koalitionspartnern wurden, wie während des Unternehmens „Wüstensturm“, geprüft, bewertet und, wo möglich, verbessert. Dementsprechend wurden außer flüchtigen Blicken und Besuchen keine Versuche unternommen, sich in die arabisch-israelische Diplomatie einzumischen, bevor die Gewalt –

etikettiert als Terrorismus – ein Ende hatte. Während in Washington ein Konsens besteht, dass *Saddam Hussein* ein Unruhestifter ist, gab es jedoch keinen breiten Konsens darüber, ob die Vorteile seiner Beseitigung und die seiner Mitstreiter aus dem Amt die Kosten rechtfertigen würden.

Richard *Haass*, Leiter des politischen Planungsstabs in *Bushs* Außenministerium, bezeichnete die amerikanische Außenpolitik als „Multilateralismus à la carte“.¹² Nach dem 11. September 2001 wies Außenminister *Powell* die Kategorisierung der amerikanischen Außenpolitik als unilateralistisch oder interventionistisch zurück. Im Dezember 2001 sagte er, dass „wir an der Schaffung von Koalitionen interessiert sind“, jedoch, „dass wir aussprechen müssen, wo [amerikanischen] Interessen durch multilaterales Agieren nicht gedient ist, oder wenn wir wissen, dass eine Beteiligung nicht in unserem nationalen Interesse liegt und wir nicht glauben, dass sie dem Zweck dient, an den andere glauben“¹³ – eindeutig ein Euphemismus für „Go-it-alone“, wenn es notwendig oder gewünscht ist.

„Terroristen müssen aufgehalten werden, bevor sie handeln“, sagte *Powell* in seiner Rede vom November.¹⁴ *Bush* wiederholte in seinem Bericht zur Lage der Nation am 29. Januar 2002,¹⁵ dass die USA eng mit ihren Bündnispartnern zusammenarbeiten würden. Aber, so sagte er, die Vereinigten Staaten würden nicht „auf Ereignisse warten, während die Gefahren zunehmen, ... nicht untätig zusehen, während die Gefahr näher und näher kommt, ... nicht den gefährlichsten

Regimes der Welt [vorher namentlich genannt Irak, Iran und Nordkorea] erlauben, sie mit den zerstörerischsten Waffen der Welt zu bedrohen. ... Die Geschichte hat Amerika und seine Bündnispartner aufgerufen, zu handeln ...“. Während er in seiner September-Rede noch von defensivem Handeln gesprochen hatte, schloss der Präsident im Januar 2002 die Möglichkeit nicht aus, dass die Vereinigten Staaten beim Kampf gegen

den Terrorismus – er benutzte die Begriffe „Terror“ und „Terrorismus“ drei Dutzend Mal in seiner Rede – präventive Angriffe durchführen könnten, Militäraktionen, die ein „Go-it-alone“ der Vereinigten Staaten erfordern könnten, vielleicht sogar ohne Koalitionspartner. Würde diese Aussicht Realität werden, so wäre dies ein Zeichen für eine bedeutende Veränderung des fundamentalen Rahmens des selektiven Engagements.

Anmerkungen

- ¹ Rede in Auszügen abgedruckt in: *Internationale Politik (IP)*, 12/2001, S. 100 ff.; hier S. 102–103.
- ² Vgl. Origins of NATO, Isolationism, The UN Charter and Postwar U.S. Foreign Policy, über: <<http://www.state.gov/www/regions/eur/nato/isolation.html>>.
- ³ Vgl. Report of the Presidential Study Group: Navigating Through Turbulence, America and the Middle East in a New Century, Washington Institute for Near East Policy, 2001, <<http://www.washingtoninstitute.org/pubs/psg.pdf>>.
- ⁴ Die UN-Resolution 242 vom 22.11.1967 forderte einen Rückzug der israelischen Truppen aus Gebieten, die im Krieg 1967 besetzt wurden, und das Recht für alle Staaten der Region, in Frieden zu leben, sowie eine Lösung des Flüchtlingsproblems. Die UN-Resolution 338 vom 22.10.1973 rief zu Verhandlungen zwischen allen am Konflikt beteiligten Parteien auf.
- ⁵ Vgl. John Lancaster, Clinton Still Harbors a Grain of Hope, Ross Begins Last Mideast Peace Bid, in: *The Washington Post*, 10.1.2001, <<http://www.washingtoninstitute.org/watch/Peacewatch/peacewatch2001/303.htm>>.
- ⁶ Vgl. Ibrahim Nafei, in: *Al-Ahram*, 23.2.2001.
- ⁷ Vgl. *Al-Quds*, 2.2.2001.
- ⁸ Vgl. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011110-3.html>>.

- ⁹ In einer Umfrage von Zogby International wurden 1004 Amerikaner im Zeitraum vom 17. bis 21. Oktober 2001 befragt. Die Ergebnisse zeigten, dass nur 38% der Amerikaner eine positive Einstellung gegenüber Ägypten hatten, während 34% eine negative Haltung einnahmen. Nur 24% teilten eine positive Sicht von Saudi-Arabien, und 58% hatten eine negative Sicht des Königreichs. Die Werte zu Saudi-Arabien waren das völlige Gegenteil der amerikanischen Einstellungen vom Januar 2001, wo 56% das Königreich positiv gesehen hatten und nur 24% negativ. Israel hatte mit der günstigen Bewertung von 59% abgeschnitten, die palästinensische Verwaltung war nur von 10% der amerikanischen Öffentlichkeit positiv angesehen worden, 72% hingegen sahen sie negativ. Vgl. <<http://www.zogby.com>>.
- ¹⁰ *Stein*, Heroic Diplomacy: Sadat, Kissinger, Carter, Begin and the Quest for Arab-Israeli Peace, New York 1999, S. 193–195.
- ¹¹ Colin L. Powell, Foreign Policy Address, 19.11.2001; vgl. den auszugsweisen Abdruck S. 85 ff.
- ¹² Vgl. Thomas Shanker, White House Says the US is Not a Longer, Just Choosy, in: *The New York Times*, 31.7.2001.
- ¹³ Powell gegenüber Tim Russert, NBC News, 16.12.2001; <http://www.msnbc.com/news/MEETPRESS_FRONT.asp>.
- ¹⁴ Powell, a.a.O. (Anm. 11).
- ¹⁵ Auszugsweise abgedruckt S. 119 ff.

