

Simon Geissbühler

Die Strategie der Partnerschaften

Die Besuchsdiplomatie des State Department als Instrument der Koalitionsbildung

Unpublished Paper, Bern 2005

Es ist in Europa Mode, der Bush-Administration einen aggressiven Unilateralismus vorzuwerfen. Die USA seien ein isolierter Hegemon, eine autistische Supermacht mit einer rein unilateral ausgerichteten Aussenpolitik. Einer genaueren Analyse hält diese These aber kaum Stand. Vielmehr messen die Vereinigten Staaten in ihrer Aussenpolitik der interessen-geleiteten bilateralen Kontaktpflege, der "Strategie der Partnerschaften" (Colin Powell) grosse Bedeutung zu.

Die amerikanische Aussenpolitik ist *Interessenpolitik*. Die USA sehen sich in multilateralen Institutionen oft in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt, ja marginalisiert. Multilaterale Kooperation erscheint daher nur dann zweckmässig, wenn diese eindeutig im amerikanischen Interesse ist. Der Bilateralismus hat für die USA demgegenüber den Vorteil, dass in bilateralen Kontakten (fast) immer eine Machtasymmetrie zugunsten der USA besteht. Zudem kann die amerikanische Diplomatie mit bilateralen Treffen gegen aussen ihre Dialogbereitschaft dokumentieren. Der Bilateralismus ist gewissermassen das Zuckerbrot in Ergänzung zur unilateralen Peitsche. Darüber hinaus beruht jede erfolgreiche Aussenpolitik und Koalitionsbildung auf Kommunikations- und Kontaktnetzen, die sorgfältig aufgebaut und gepflegt werden müssen.

Die amerikanische Besuchsdiplomatie folgt denn auch einer klar festgelegten Strategie. Dies zeigt eine Auswertung sämtlicher bilateraler Treffen von Aussenminister Colin Powell in Washington im Zeitraum vom 1. Mai 2001 bis zum 31. August 2004. In dieser Zeitperiode hat Powell nach unserer Zählung 451 Besucher aus 129 Ländern empfangen. Dieser Befund ist bemerkenswert: 451 bilaterale Treffen allein in Washington und in nur knapp dreieinhalb Jahren sind *ein enormes Pensum*.

Der Nahe Osten als Schwerpunkt

Ein Schwerpunkt der Besuchsdiplomatie von Colin Powell war der *Nahe Osten*. Mit Abstand die meisten Besuche beim Aussenminister in Washington absolvierten im genannten Zeitraum israelische Spitzenpolitiker, nämlich 21. Aber auch Jordanien (14 Besuche) war gut vertreten, und Ägypten wies immerhin sechs Besuche auf. Diese Häufigkeiten illustrieren die Bedeutung Israels als traditioneller strategischer Partner der USA, aber auch das Bemühen der amerikanischen Aussenpolitik, im Nahen Osten eine aktive Rolle zu spielen.

Ostasien im Allgemeinen und *China* im Besonderen (14 Besuche) bildeten einen weiteren Schwerpunkt. Die Bush-Administration bemüht sich aus handfesten ökonomischen Interessen, zu China eine "konstruktive Partnerschaft" aufzubauen. Der kontinuierliche Gedankenaustausch mit China soll die bilateralen Beziehungen verstetigen und das gegenseitige Verständnis fördern. Dies ist auch vor dem Hintergrund der Taiwanfrage und der Sechs-Parteiengespräche zu Nordkorea sowie den sich in regelmässigen Abständen

akzentuierenden Handelsstreitigkeiten von Bedeutung. Auch aus Südkorea kamen sehr häufig Besucher nach Washington (9 Besuche).

Eindrucksvoll ist die Häufigkeit, mit der Spitzenpolitiker aus Pakistan (10 Besuche) und Indien (7 Besuche) in Washington empfangen wurden. Dies bestätigt die Absicht der amerikanischen Regierung, in dieser Region eine langfristige *Präventivdiplomatie* und Politik der Vertrauensbildung zu etablieren. Diese Anstrengungen des State Department zeugen von einer klaren Vision einer friedlichen und stabilen Region zwischen Zentralasien und dem indischen Subkontinent. Des Weiteren ist Pakistan einer der wohl wichtigsten Allianzpartner der USA im Kampf gegen den Terrorismus, und die USA haben ein vitales Interesse am Fortbestand der Regierung von Präsident Musharraf.

Europa ist ebenfalls gut vertreten, was die Besuchshäufigkeit in Washington anbelangt. Neben Spanien (10 Besuche), dem bis zur Wahlniederlage des "Partido Popular" im Frühling 2004 wichtigen Verbündeten der USA im Irak, waren Politiker aus Frankreich und aus Deutschland (je 8 Besuche) oft Gesprächspartner des amerikanischen Aussenministers. Der Graben zwischen den USA und dem "alten Europa" wurde relativ rasch wenigstens behelfsmässig überwunden. Man ist letztlich aufeinander angewiesen, und keine der beiden Seiten hat wirklich ein Interesse daran, ein definitives transatlantisches Schisma zu provozieren. Aufschlussreich ist ferner, wie oft bulgarische Gesprächspartner in Washington empfangen wurden (8 Besuche). Das neue NATO-Mitglied Bulgarien war nicht nur Teil der "Koalition der Willigen" im Irak, sondern spielt, ähnlich wie Rumänien, eine wichtige Rolle bei der Planung des zukünftigen Netzwerkes von amerikanischen Militärbasen in Europa. Dies unterstreicht, wie bedeutsam die Kontaktpflege zu den Allianzpartnern in der NATO – besonders zu den neuen Mitgliedsländern im Osten Europas – für die amerikanische Diplomatie ist.

Regelmässig, aber nicht besonders oft besuchten Spitzenvertreter mittel- und süd-amerikanischer Länder Aussenminister Powell in Washington. Auffällige Ausnahme war Mexiko (9 Besuche), mit dem die Vereinigten Staaten nicht nur durch die NAFTA eng verbunden sind, sondern das in Bezug auf Migrationsfragen, die Terrorismusbekämpfung und die Bekämpfung des Drogenhandels für die USA von Bedeutung ist. Schliesslich fällt auf, dass *Afrika* kaum integriert ist in die Besuchsplanung des amerikanischen Aussenministeriums. Hier zeigt sich erneut, dass die amerikanische Aussenpolitik eben in erster Linie Interessenpolitik ist, und die Interessen der USA in Afrika sind – insbesondere im Vergleich zu den soeben aufgeführten Fokuspunkten – nahezu unbedeutend.

Langfristige geostrategische Motive

Warum gibt es diese markanten Unterschiede in den Besuchshäufigkeiten? Das State Department verfolgt mit seiner Besuchsdiplomatie offensichtlich das Ziel, *Allianzpartner* zu suchen und sorgsam zu pflegen. Es geht dabei nicht zuletzt um einen globalen *Machtkampf um Einflusszonen*, bei dem die USA aufgrund ihrer Wirtschaftskraft, ihres militärischen Potenzials und der nach wie vor intakten kulturellen und ideologischen Anziehungskraft gut positioniert sind, sich indes der Konkurrenz beispielsweise Chinas, der EU und zum Teil auch Russlands erwehren müssen.

Nur auf den ersten Blick verblüffend ist somit die Tatsache, dass Bahrain, Katar, die Vereinigten Arabischen Emirate, aber auch Usbekistan auf den Besuchlisten prominent vertreten sind. Sie illustriert vielmehr das (auch statistisch nachweisbare) Muster, dass Vertreter von Ländern, die für die USA im Kontext des Irakkrieges, des Nahostkonflikts und der

Terrorismusbekämpfung wichtig sind, überdurchschnittlich oft in Washington von Aussenminister Powell begrüsst wurden.

Demgegenüber wurde im genannten Zeitraum kein Schweizer Spitzenpolitiker in Washington von Colin Powell empfangen, obwohl die Schweiz in Bezug auf Handel und Direktinvestitionen eine wichtige Partnerin der USA ist. Aber die Schweiz spielt für die USA *geostrategisch* und in Bezug auf Afghanistan und den Irak nun einmal keine wesentliche Rolle. Hat die Schweiz indes etwas zu diskutieren und konkrete politische Vorschläge und Initiativen zu präsentieren, so stehen die Türen in Washington durchaus offen. Der Besuch von Bundesrätin Calmy-Rey im Juni 2005 bei ihrer Amtskollegin Rice in Washington zeigte, dass gerade bei einer Kongruenz gewisser Interessen (Emblemfrage, Naher Osten, stärkere bilaterale Zusammenarbeit in verschiedenen Dossiers) auch die Amerikaner an Kontakten auf hoher politischer Ebene mit der Schweiz interessiert sind.

Instrument der Koalitionsbildung

Die Aussenpolitik der Bush-Administration ist nicht primär uni-, sondern *zweckorientiert bilateral* ausgerichtet. Denn auch die USA brauchen Freunde. Mit einer intensiven bilateralen Diplomatie werden fast alle Regionen der Welt abgedeckt und Kontakte zu Mikrostaaten, kleinen und mittleren Ländern und Grossmächten gleichermaßen gepflegt. Die Auswahl der Gesprächspartner und die Regelmässigkeit der Besuche von Vertretern gewisser Staaten sind aber keineswegs zufällig. Vielmehr wird die Besuchsdiplomatie ganz systematisch für geostrategische und politische Ziele instrumentalisiert.

Das State Department legt auch deshalb so viel Gewicht auf bilaterale Kontakte, weil im "Foggy Bottom" ein weit verbreitetes Unbehagen herrscht angesichts des puren, von gewissen Protagonisten im Pentagon, aber auch im Kongress und im Weissen Haus propagierten (militärischen) Unilateralismus, der längerfristig nicht nur sehr kostenintensiv wäre, sondern die *Isolierung der USA* und die Entfremdung der traditionellen Partner insbesondere in Europa weiter vorantreiben würde. Der Bilateralismus, dank dem sich die USA auch nicht allzu tief in den "Dschungel" multilateraler Diplomatie begeben müssen, bildet hier ein willkommenes Gegengewicht. Er erlaubt übrigens auch den punktuellen Aufbau von Parallelstrukturen zu multilateralen Gremien.

Hinzu kommt, dass für die amerikanische Aussenpolitik *Ad-hoc-Koalitionen* ausserordentlich wichtig sind – dies wird übrigens in der National Security Strategy vom September 2002 explizit hervorgehoben. So ist denn die amerikanische Besuchsdiplomatie nicht zuletzt ein zielgerichtetes, pragmatisches Instrument der Interessenpolitik und der Koalitionsbildung und -erhaltung.

** Der Autor ist promovierter Politologe und arbeitet als diplomatischer Mitarbeiter der Departementschefin beim EDA in Bern. Er vertritt hier ausschliesslich seine persönliche Meinung.*

* * *