

# Die „Rückkehr der USA“: Obamas Asienpolitik

Josef Braml

## Summary

From an American perspective, Europe has receded into the far distance since the Cold War's end. Apart from the lucrative transatlantic economic relations, the old continent is no longer strategically relevant and is only of interest when Europeans are in a position to contribute to the resolution of problems in other world regions. Following the fall of the Soviet Union, American security experts see rising Asian powers, above all China and India, as the future strategic challenge. With its turn toward Asia, the United States is not only responding to its new threat perception and economic dependency, it is also aiming to redistribute its "burden of global responsibility". On the one side, traditional allies in Europe will be animated to up their contribution. On the other, Washington will urge democracies in Asia to do their part to further a liberal world order. To this end, multilateral organizations such as the U.N. and NATO will be reformed. A globalized NATO would be one of many multilateral forums, both formal and informal, that would contribute to the creation of a new networked liberal world order. Henceforth, Washington intends to make use of institutions in Asia, for example APEC and ASEAN, to further its own conception of order in the region.

## „Amerika ist zurück!“

Der auf Hawaii geborene US-Präsident Barack Obama stellte sich im November 2009 in Tokio als „erster pazifischer Präsident“ der USA vor.<sup>1</sup> Ebenso machte Außenministerin Hillary Clinton mit ihrem Ausspruch „Amerika ist zurück!“ bereits im Juli 2009 in Bangkok deutlich, dass die USA die Zukunft der asiatischen Region mitgestalten wollen.<sup>2</sup> Mit der Hinwendung nach Asien trägt Amerika nicht nur seiner neuen sicherheitspolitischen Bedrohungswahrnehmung und wirtschaftlichen Abhängigkeit Rechnung, sondern will auch seine „Lasten weltweiter Verantwortung“<sup>3</sup> neu verteilen. Zum einen werden die traditionellen Alliierten in Europa

<sup>1</sup> Barack Obama: Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall, Tokyo, Japan, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall> (zuletzt abgerufen am 15.6.2011).

<sup>2</sup> Hillary Clinton zitiert in: Clinton declares U.S. 'is back' in Asia, in: *Associated Press* v. 22.7.2009.

<sup>3</sup> Bereits in seiner Berliner Wahlkampfrede im Juli 2008 betonte Senator Obama, dass sich Amerika und Europa nicht von der Welt abwenden sollten, um der „Last globaler Staatsangehörigkeit“ und Verantwortung zu entgehen. Es sei nunmehr an der Zeit, „neue, global übergreifende Brücken“ zu bauen, die genau so stark sein sollten wie die transatlantische Verbindung, um die größer werdenden Belastungen zu tragen. Vgl. das Transkript der Rede von Barack Obama in Berlin, in: *New York Times* v. 24.7.2008.

animiert, ihren Beitrag zu erhöhen. Zum anderen werden auch Demokratien in Asien angehalten, ihren Anteil für eine liberale Weltordnung zu leisten. Dazu sollen mittel- bis langfristig multilaterale Organisationen wie die Vereinten Nationen (VN) oder die NATO reformiert werden. Des Weiteren will Amerika Institutionen in Asien, etwa das Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsforum (APEC) oder den Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN) für die eigenen Ordnungsvorstellungen in der Region nutzbar machen.

## Fokusverschiebung von Europa nach Asien

Aus amerikanischer Perspektive ist Europa seit dem Ende des Kalten Krieges in weite Ferne gerückt. Abgesehen von den wichtigen transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen ist der europäische Kontinent keine strategisch relevante Region mehr, sondern sicherheitspolitisch nur noch interessant, wenn die Europäer zur Lösung anstehender Probleme in anderen Weltregionen beitragen können.

Nach dem Untergang der Sowjetunion sehen amerikanische Sicherheitsexperten aufsteigende asiatische Mächte, allen voran China und Indien, als künftige strategische Herausforderungen. US-Außenministerin Hillary Clinton will zwar jene „Bündnisse stärken, die sich über die Zeit bewährt haben“ und denkt dabei an die „NATO-Partner“; sie hat aber insbesondere die „Verbündeten in Asien“ im strategischen Visier. Das auf „gemeinsamen Werten und Interessen“ gründende Bündnis mit Japan sei „ein Eckpfeiler amerikanischer Politik in Asien“, um Frieden und Wohlstand in der asiatisch-pazifischen Region aufrechtzuerhalten. Zudem sollte die wirtschaftliche und politische Partnerschaft mit Indien, „der bevölkerungsstärksten Demokratie der Welt“ und einer „Nation mit wachsendem internationalem Einfluss“, ausgebaut werden.<sup>4</sup>

Dass diese beiden Blöcke, der europäische und der asiatische, miteinander verbunden werden können, verdeutlichen die Blaupausen der ehemaligen Leiterin des Planungsstabes im US-Außenministerium Anne-Marie Slaughter. Nach ihrer Ideen-sammlung soll die NATO Partnerschaften mit liberalen Demokratien in Asien festigen. Eine derart globalisierte NATO wäre eines von vielen, formellen und informellen, multilateralen Foren, die zur Schaffung einer neuen vernetzten liberalen Weltordnung beitragen.<sup>5</sup>

Um die USA als pazifische Macht zu stärken, nahm US-Präsident Obama während seines Asienbesuches im November 2009 am Gipfeltreffen des Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsforums (APEC) teil, wo er auch Gelegenheit hatte, sich mit

<sup>4</sup> Erklärung der designierten Außenministerin Hillary Clinton vor dem Auswärtigen Ausschuss des Senats vom 13.1.2009; siehe das Transkript auf der Website der *New York Times*: <http://www.nytimes.com/2009/01/13/us/politics/13text-clinton.html> (zuletzt abgerufen am 15.6.2011).

<sup>5</sup> G. John Ikenberry/Anne-Marie Slaughter: *Forging a World of Liberty Under Law*, Princeton University (The Princeton Project Papers), September 2006, S. 27-28.

den zehn Staats- und Regierungschefs des Verbandes Südostasiatischer Staaten (ASEAN) zu beraten. Neben der künftigen, von Washington dominierten APEC-Agenda wurde dabei auch die Intensivierung der Beziehungen zwischen den USA und der ASEAN diskutiert.

Für Amerika ist die ASEAN-Integration höchst interessant: Bis 2015 sollen eine gemeinsame Freihandelszone und eine Sicherheits-, Wirtschafts- und soziokulturelle Gemeinschaft etabliert werden.<sup>6</sup> Seit Obamas Amtsantritt haben die USA bereits erhöhte diplomatische Anstrengungen unternommen, um schließlich am 22. Juli 2009 mit Außenministerin Clintons Unterzeichnung dem Vertrag für Freundschaft und Zusammenarbeit (TAC), eines der Hauptdokumente der ASEAN, beizutreten. Damit wurde auch der Grundstein für Amerikas Beitritt zum Ostasiengipfel (EAS) gelegt.<sup>7</sup> Im November 2011 hat Barack Obama als erster amerikanischer Präsident am Gipfel teilgenommen. Das Engagement der USA in der Region wird von den ASEAN-Staaten begrüßt, weil Amerikas Interessen auch ihre Handlungsspielräume, nicht zuletzt gegenüber China, erweitern.

Aus rein sicherheitspolitischer Perspektive müsste sich China ausgegrenzt, ja im schlimmsten Fall im Brennpunkt jener Bemühungen sehen, die die liberalen Demokratien zur Verständigung bewegen sollten. Aber die so genannten westlichen Staaten, allen voran ihre Führungsmacht USA, sind von der Finanzkraft Chinas abhängig und wirtschafts- und handelspolitisch mit dem Reich der Mitte verflochten.

### „Congagement“ mit China

Amerikas Umgang mit China ist ambivalent. Die US-Strategie ist eine Mischung aus Eindämmung (*containment*) und Einbindung (*engagement*), also eine Doppelstrategie des so genannten *congagement*.<sup>8</sup> Zum einen stellt China mittel- bis langfristig eine sicherheits- und energieaußenpolitische Herausforderung für die USA dar, die es einzudämmen gilt. Zum anderen sind die USA in der Wirtschafts- und Handelspolitik bereits heute verwundbar und auf die finanzpolitische Kooperation mit China angewiesen. Wirtschafts- und Sicherheitsthemen bilden auch den Kern des auf hoher Ebene angesetzten U.S.-China Strategic and Economic Dialogue (S&ED), der Anfang April 2009 am Rande des G-20-Finanzgipfels in London von den Präsidenten Obama und Hu Jintao initiiert wurde.

<sup>6</sup> Ferner versuchen die USA im Rahmen des Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP) die Liberalisierung und Marktintegration in der transpazifischen Region voranzutreiben. Fraglich bleibt indes, ob die US-Administration das dafür nötige innenpolitische Kapital einsetzen wird, dem protektionistisch eingestellten Kongress dieses Freihandelsabkommen abzurufen.

<sup>7</sup> Im Rahmen des Ostasiengipfels treffen sich seit 2005 die 16 Staats- und Regierungschefs der zehn ASEAN-Staaten sowie Chinas, Japans, Südkoreas, Australiens, Neuseelands und Indiens.

<sup>8</sup> Zum Begriff des „congagement“ siehe: Zalmay Khalilzad/Abram N. Shulsky/Daniel Byman/Roger Cliff/David T. Orletsky/David A. Shlapak/Ashley J. Tellis: *The United States and a Rising China. Strategic and Military Implications*, Santa Monica, Cal. 1999.

China ist Hauptfinanzier der amerikanischen Staatsschulden. Laut Angaben des US-Finanzministeriums hat China derzeit (April 2011) 1153 Milliarden Dollar in amerikanischen Staatsanleihen investiert.<sup>9</sup> Ohne Pekings Unterstützung wären die kreditfinanzierte Stabilisierung des US-Banken- und Finanzsystems sowie die Ankurbelung der US-Wirtschaft nicht möglich gewesen. Das Verhältnis ist symbiotischer Natur, da auch das Wohlergehen Chinas von der amerikanischen Kaufkraft abhängt. Die exportorientierte chinesische Wirtschaft ist vom (kreditfinanzierten) Konsumverhalten in den USA abhängig.

Gleichwohl sind die sino-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen nicht konfliktfrei: Die Führung in Peking befürchtet, dass sich die USA eines Teils ihrer – vor allem von China und Japan finanzierten – Schuldenlast entledigen, indem sie durch die lockere Geldpolitik der US-Notenbank eine Abwertung des Dollars bewirken. Zumal ein niedriger Dollar auch amerikanische Exporte begünstigen und das Außenhandelsdefizit begrenzen helfen würde.

Insbesondere mit China ist die Handelsbilanz negativ: Das Defizit mit China wird für das Jahr 2010 auf 273 Milliarden Dollar geschätzt.<sup>10</sup> Damit hat sich der Fehlbetrag in der letzten Dekade (2000: 84 Milliarden Dollar) mehr als verdreifacht. Permanente Auseinandersetzungen um so genannte Währungsmanipulation, unfaire Subventionen, Produktqualität und geistige Eigentumsrechte sind Indizien für die seit längerem bestehende und sich verstärkende Unausgewogenheit der Handelsbeziehungen mit der Volksrepublik, deren wachsende Wirtschaft übermäßig vom Export abhängig ist.

Mit dem wirtschaftlich expandierenden China ist zudem ein weiterer Konkurrent um knappe fossile Energieressourcen auf den Plan getreten, sowohl im Mittleren Osten als auch in *hot spots*, das heißt in entwicklungsfähigen Regionen wie Westafrika oder Zentralasien. Mit Argusaugen wird beobachtet, dass Saudi-Arabien neben den USA auch andere strategische Partnerschaften sucht, insbesondere mit Russland und China. Chinas bilaterales Ressourcenmanagement mit den Ländern der Region und vor allem in Afrika unterminiert die von den USA geförderten multilateralen Regeln für den Energiehandel: China ist besonders bemüht, seine Öllieferungen mittels bilateraler Verträge exklusiv zu sichern.

Chinas (und Russlands) pragmatisches Engagement eröffnet den Ländern des Mittleren Ostens und Afrikas – auch jenen, die amerikanischen Interessen entgegenstehen – neue wirtschaftliche und militärische Optionen. So haben China und Russland im wirtschaftlichen Eigeninteresse bislang die Bemühungen der USA unterlaufen,

<sup>9</sup> Das entspricht einem Viertel (26 Prozent) aller ausländischen Forderungen. Siehe U.S. Department of the Treasury: Major Foreign Holders of Treasury Securities, Washington, D.C., 15.6.2011, <http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/mfh.txt> (Stand: 16.6.2011).

<sup>10</sup> Die Zahlen beinhalten nur Güter, ohne Dienstleistungen. Siehe Wayne M. Morrison: China-U.S. Trade Relations, CRS Report, Washington, D.C., 7.1.2011, S. 2.

im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen spürbare Sanktionen gegen das iranische Regime zu verhängen, um den Iran von der Atomwaffenproduktion abzuhalten.

Neben wirtschaftlichen Interessen teilen Russland und China auch das strategische Interesse, die USA aus Zentralasien zu verdrängen oder zumindest den amerikanischen Einfluss zu begrenzen. Seit 2003 versucht Moskau, seine Machtstellung in der Region wieder zu errichten, unter anderem indem es mit autokratischen Regimen – auf Kosten amerikanischer Demokratisierungsbemühungen und Interessen – zusammenarbeitet.

Auch China will die Einkreisung durch amerikanische Militärbasen verhindern, die nach den Anschlägen vom 11. September 2001 im Zuge des „Globalen Krieges gegen den Terror“ errichtet wurden. Peking ist der größte Abnehmer russischer Militärgüter und zunehmend abhängig von russischen Energieressourcen. Zudem verfolgt China Energieinteressen, die auf Kosten amerikanischer gehen. Die Volksrepublik hat längst damit begonnen, eine Pipeline zu bauen, um das 2000 in Kasachstan entdeckte Kashagan-Öl- und Gasfeld am Kaspischen Meer, eines der weltweit reichhaltigsten, für sich zu nutzen. Seit Juli 2009 ist die Kasachstan-China-Pipeline, ein Joint Venture zwischen der chinesischen CNPC und dem staatlichen kasachischen Öl- und Gaskonzern KazMunaiGaz (KMG), in Betrieb und förderte 2009 bereits vier Prozent aller Ölimporte Chinas aus dem Aktobe- sowie den Kumkol-Ölfeldern. Die gegenwärtige Leistungsfähigkeit von 200 000 Fässern pro Tag soll bis 2013 verdoppelt werden und von Herbst 2013 an – allen klimatischen und geologischen Schwierigkeiten zum Trotz – um die noch ergiebigeren Ressourcen des Kashagan-Feldes erhöht werden, dessen Vorräte auf über elf Milliarden Fässer taxiert werden, das ist mehr als ein Drittel der auf etwa 30 Milliarden Fässer geschätzten Gesamtölressourcen des Landes.<sup>11</sup>

Die Gasförderung Kasachstans litt bisher darunter, dass keine Infrastruktur für den Transport vorhanden war. Auch hier will China Abhilfe schaffen. Von 2014 an soll die Kasachstan-China-Gaspipeline dafür sorgen, dass das neureiche Land nicht nur große Mengen Öl, sondern auch Gas fördert und an China verkauft. Bereits im Dezember 2009 wurde eine Gaspipeline fertiggestellt, über die jährlich bis zu 40 Milliarden Kubikmeter turkmenisches Gas nach China geliefert werden. Auch die Gasressourcen im Westen Turkmenistans, die eigentlich über die von den EU-Staaten vorangetriebene Nabucco-Pipeline nach Europa gelangen sollten, werden wohl den Weg nach Osten nehmen: Im Juni 2010 verkündete der turkmenische Staats- und Regierungschef Gurbanguly Berdimuhamedow, dass man einen Vertrag über ein Zwei-Milliarden-Dollar-Projekt mit dem Reich der Mitte abgeschlossen habe.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> U.S. Energy Information Administration (IEA): Country Analysis Briefs: Kazakhstan, Washington, D.C., November 2010.

<sup>12</sup> Christina Lin: The New Silk Road. China's Energy Strategy in the Greater Middle East, Policy Focus No. 109, The Washington Institute for Near East Policy, Washington, D.C., April 2010, S. 7.

„China entwickelt sich zu einem wichtigen neuen Kunden der Region“, heißt es im Jahresbericht 2010 der Internationalen Energie-Agentur.<sup>13</sup> Nicht zuletzt um die Energiequellen Zentralasiens zu sichern, hat China die Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit ausgebaut, der neben der Volksrepublik China auch Russland, Usbekistan, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan angehören.<sup>14</sup>

Chinas regionales und weltweites Engagement geht einher mit steigenden Rüstungsausgaben. Die Volksrepublik China kündigte im März 2011 an, das Militärbudget im laufenden Jahr auf umgerechnet 91 Milliarden Dollar, also um 13 Prozent gegenüber dem Vorjahr zu steigern.<sup>15</sup> Demnach wurde der chinesische Verteidigungshaushalt seit mehr als zwei Jahrzehnten – mit Ausnahme von 2003 (9,6 Prozent) und 2010 (7,5 Prozent) – jährlich jeweils um einen zweistelligen Prozentbetrag erhöht. Das Pentagon geht ohnehin davon aus, dass die tatsächlichen Zahlen mehr als doppelt so hoch sind wie die von Peking veröffentlichten offiziellen Zahlen: Chinas Militärausgaben für 2009 wurden auf über 150 Milliarden Dollar geschätzt.<sup>16</sup> Bereits 2009 verdeutlichte das Pentagon in seinem Jahresbericht über die Militärmacht der Volksrepublik China, dass Tempo und Umfang der militärischen Modernisierung in China in den vergangenen Jahren zugenommen hätten.<sup>17</sup> Damit sehen US-Strategen die eigene Militärpräsenz und amerikanische Sicherheitsgarantien in der Region insbesondere gegenüber Taiwan langfristig gefährdet.<sup>18</sup>

## Engagement mit Japan

Japan, dessen Sicherheit insbesondere gegenüber China und Nordkorea<sup>19</sup> vom nuklearen Schutzschild Amerikas und den stationierten 53 000 US-Soldaten ge-

<sup>13</sup> International Energy Agency (IEA): World Energy Outlook 2010, Paris, S. 12.

<sup>14</sup> Vgl. Heinrich Kref: Neomerkantilistische Energie-Diplomatie. China auf der Suche nach neuen Energiequellen, in: *Internationale Politik*, Februar 2006, S. 57.

<sup>15</sup> Jason Dean: China Defense Budget To Increase By 17,7%, in: *Wall Street Journal* v. 4.3.2011, S. 7.

<sup>16</sup> Office of the Secretary of Defense: Annual Report to Congress. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010, August 2010, S. 42-43, [http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010\\_CMPR\\_Final.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CMPR_Final.pdf) (zuletzt abgerufen am 16.6.2011).

<sup>17</sup> U.S. Department of Defense: Annual Report to Congress, Military Power of the People's Republic of China 2009, Washington, D.C., 25.3.2009.

<sup>18</sup> Um Amerikas Entschlossenheit deutlich zu machen, hat Präsident Obama, ebenso wie schon sein Vorgänger Bush, im Januar 2010 den für Peking sensiblen Verkauf von Waffen an Taiwan angeordnet. Vgl. Jim Wolf/Paul Eckert: Obama Proposes His First Arms Sales to Taiwan, in: *Reuters* v. 29.1.2010, <http://www.reuters.com/article/2010/01/30/us-taiwan-arms-usa-idUSTRE60S4X420100130> (zuletzt abgerufen am 16.6.2011).

<sup>19</sup> Die wiederholten Atom- und Raketentests Nordkoreas haben die politischen und diplomatischen Fronten in Japan verhärtet. Zudem hat es Tokio der Bush-Regierung verübelt, dass sie im Rahmen der Sechs-Parteien-Gespräche (mit den beiden Koreas, den USA, China, Japan und Russland) über das nordkoreanische Kernwaffenprogramm Pjöngjang einseitig Zugeständnisse gemacht hat, indem Washington das Regime von der schwarzen Liste jener Staaten nahm, die Terrorismus unterstützen, ohne dabei das japanische Reizthema der Entführung japanischer Staatsbürger mit zu berücksichtigen.

währleistet wird,<sup>20</sup> beobachtet diese Veränderungen mit großer Aufmerksamkeit. Um jegliche Unsicherheit seitens des asiatischen Alliierten auszuräumen, unterstrich US-Präsident Obama gleich zu Beginn seiner Amtszeit die besondere Bedeutung der US-japanischen Beziehungen als „Grundpfeiler der Sicherheit in Ostasien“.<sup>21</sup> Premierminister Taro Aso wurde als erster ausländischer Gast im Weißen Haus empfangen. Das Land der aufgehenden Sonne war das erste Besuchsziel der US-Außenministerin Clinton.

Während dieser Begegnungen wurden zwar die noch mit der Bush-Regierung vereinbarten Eckpunkte der 2+2-Gespräche bekräftigt, wonach die Allianz erweitert und Japan eine aktivere Rolle bei der weltweiten Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität zudedacht wurde.<sup>22</sup> Doch die von Premierminister Yukio Hatoyama geführte japanische Regierung bekräftigte ihren Anspruch, künftig auf Augenhöhe („a close and equal alliance“) mit den USA zu verhandeln und unabhängig davon eigenständige außenpolitische Initiativen in der Region zu verfolgen.

Diese werden einerseits von den USA befürwortet: Japan und Indien trennt keine problematische Geschichte; vielmehr teilen die beiden Wirtschaftsmächte mit den USA gemeinsame regionale Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen. Amerikanische Sicherheitsexperten waren aber andererseits über den diplomatischen Versuch Hatoyamas besorgt, eine so genannte East Asian Community unter anderem mit China und Südkorea zu bilden, die die Vereinigten Staaten ausgeschlossen hätte.

Indem sie mehr Verantwortung für die eigene Sicherheit und teilweise auch finanzielle Beiträge für internationale Stabilisierungsmissionen übernimmt,<sup>23</sup> will die japanische Regierung künftig die Grundkosten für die amerikanische Sicherheitsgarantie vermindern. So soll die amerikanische Truppenpräsenz, insbesondere auf dem problematischen Luftwaffenstützpunkt in Okinawa, reduziert werden. Japan hätte angeblich 26 Milliarden Dollar für die noch mit der Bush-Regierung vereinbarte Umsiedlung amerikanischer Truppen zahlen sollen. Ohnehin hat Japan mit etwa vier Milliarden Dollar jährlich etwa drei Viertel der Kosten der auf der Insel stationierten US-Truppen übernommen.<sup>24</sup> Nicht zuletzt wegen seiner anhaltenden wirtschaftli-

---

<sup>20</sup> Zudem ermunterte die US-Regierung unter Obama Japan, sich in der Nordkorea-Frage besser mit Südkorea zu verständigen, für dessen Schutz vor möglichen Aggressionen aus dem Norden etwa 30 000 stationierte US-Soldaten sorgen.

<sup>21</sup> Barack Obama zitiert in: Glenn Kessler: Japan Premier Cautious on N. Korea, in: *Washington Post* v. 25.2.2009.

<sup>22</sup> Ferner soll neben dem erweiterten Austausch nachrichtendienstlicher Informationen ein – offiziell gegen Nordkorea gerichtetes – Raketenabwehrsystem etabliert werden.

<sup>23</sup> So unterstützte die Vorgängerregierung bereits logistisch und finanziell den Kriegseinsatz der USA im Irak und die von den USA geführte Operation Enduring Freedom in Afghanistan. Es bleibt abzuwarten, in welcher Form sich Tokio künftig an internationalen Friedenseinsätzen beteiligen wird, nachdem das Mandat im Indischen Ozean für die Betankung alliierter Truppen in Afghanistan im Januar 2010 ausgelaufen ist.

<sup>24</sup> Vgl. Emma Chanlett-Avery/William H. Cooper/Mark E. Manyin: Japan-U.S. Relations: Issues for Congress, CRS Report, Washington, D.C., 3.6.2009, S. 1, 8, 10, 11.

chen Schwierigkeiten wollte Tokio die Kosten für die amerikanische Sicherheitsgarantie neu verhandeln.

Seit dem Rücktritt Hatoyamas im Juni 2010 haben sich die angespannten Beziehungen zwischen den USA und Japan unter Premierminister Naoto Kan wieder etwas verbessert – unter anderem auch weil Chinas und Nordkoreas Drohgebaren den Strategen in Tokio den Wert der amerikanischen Sicherheitsgarantien in Erinnerung gerufen haben. Im November 2010, am Rande des APEC-Gipfels in Yokohama, verständigten sich US-Präsident Obama und Premierminister Kan, die japanischen Zahlungen für die US-Militärpräsenz bis 2016 auf jährlich 188 Milliarden Yen festzuschreiben.<sup>25</sup> Diese Vereinbarung trägt auch der anhaltend prekären wirtschaftlichen Lage Japans Rechnung.

Mit der bereits in den 1990er Jahren einsetzenden Wirtschaftskrise, die durch die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise 2007 verstärkt wurde, erscheint Japan in den Augen der Amerikaner als weniger bedrohlich. Die amerikanische Elite und Öffentlichkeit ist vielmehr besorgt um Chinas Aufstieg zur wirtschaftlichen Großmacht und um die eigene Abhängigkeit von Pekings Finanzkraft.

Gleichwohl ist Japan nach China der zweitwichtigste Investor bei amerikanischen Staatsanleihen. Ebenso ist die Handelsbilanz mit Japan weiterhin negativ. Aber das Defizit hat sich seit dem Rekordjahr 2006 (88 Milliarden Dollar) merklich verringert: 2007: 83 Milliarden Dollar, 2008: 72 Milliarden Dollar, 2009: 45 Milliarden Dollar und 2010 (nur Januar bis Oktober): 48 Milliarden Dollar.<sup>26</sup> Außerdem bewirkt der im Vergleich zum Dollar starke Yen, dass die japanischen Exporte in die USA teurer werden und damit amerikanische Hersteller einen kompetitiven Vorteil haben.

## Aufwertung Indiens

Auch das Verhältnis zu Indien ist für amerikanische Sicherheits- und Wirtschaftsberater wichtig geworden. Trotz seiner sozioökonomischen Probleme ist das Land wegen seines mittel- bis langfristigen Potenzials für amerikanische Investoren und Exporteure bedeutend.

Ausländische Direktinvestitionen in Indien sind seit 1990 rasant gestiegen: von 100 Millionen Dollar im Haushaltsjahr 1990/91, 3 Milliarden Dollar (2000/01), auf 27

<sup>25</sup> Masami Ito: Host-nation Support to Stand at ¥188 Billion Until 2016, in: *The Japan Times* v. 14.12.2010.

<sup>26</sup> U.S. Commerce Department, Census Bureau; zitiert in: Emma Chanlett-Avery/William H. Cooper/Mark E. Manyin: Japan-U.S. Relations: Issues for Congress, CRS Report, Washington, D.C., 24.3.2011, S. 13.



Milliarden Dollar (2008/09). Seit 2000 wurden 7,5 Prozent davon von amerikanischen Firmen getätigt.<sup>27</sup>

Zwar bewegen sich die derzeitigen Handelsbeziehungen noch auf einem relativ niedrigen Niveau. Aber die Tendenz steigt. Das Gesamtvolumen des bilateralen Handels hat sich seit 2001 verdoppelt. Amerikanische Importe bezifferten sich 2008 auf einen Wert von 26 Milliarden Dollar – das ist eine Steigerung um 9 Prozent gegenüber dem Vorjahr. 2009 fielen die Importe wieder etwas, auf 21 Milliarden Dollar. Die US-Exporte nach Indien stiegen 2008 ebenso (um 9 Prozent im Vergleich zu 2007) auf 19 Milliarden Dollar und betrug 2009 17 Milliarden Dollar.<sup>28</sup>

Amerika sieht insbesondere wirtschaftliches und sicherheitspolitisches Entwicklungspotenzial im Energiebereich. Mit der Unterzeichnung des Abkommens über die zivile Nutzung der Atomenergie vom März 2006 haben die USA Indien de facto als Atommacht anerkannt. Die vom amerikanischen Kongress erst nach längerem Ringen im Oktober 2008 gebilligte Initiative drehte drei Dekaden nuklearer Nichtverbreitungspolitik ins Gegenteil.<sup>29</sup> Für die diplomatische Aufwertung soll Neu Delhi einen hohen Preis zahlen: nunmehr seine eigenständige und unabhängige Außenpolitik aufgeben und sich als strategischer Partner der USA als Gegengewicht zu China im asiatisch-pazifischen Raum positionieren.<sup>30</sup>

Es bleibt abzuwarten, in welcher Form Indien künftig seine westlich orientierten sicherheits- und energiepolitischen Ambitionen mit seinen wirtschaftlichen Abhängigkeiten von der Volksrepublik austariert. Auch die USA, deren finanzielle Verwundbarkeit mit der Wirtschafts- und Finanzkrise umso deutlicher wurde, werden sich davor hüten, den Hauptfinanzier China über die Maßen zu provozieren. Vielmehr hat das gemeinsame Statement Obamas und Hu Jintaos vom 17. November 2009 in Peking, in dem China eine wichtige Vermittlungsrolle in Südasien – unter anderem auch zwischen Indien und Pakistan – zugeordnet wurde, in Neu Delhi Empörung und Verunsicherung darüber ausgelöst, ob Amerika unter seiner neuen Führung am Energie- und Sicherheitspakt mit Indien festhalten wird.<sup>31</sup>

Sicherheitshalber sucht Indien weitere Partner in der Region. Neu Delhi hat bereits im Oktober 2008 ein bilaterales Sicherheitsabkommen mit Japan abgeschlossen. Der Vertrag wurde analog zu einer ähnlichen Vereinbarung formuliert, die Tokio zuvor, im März 2007, mit Australien unterzeichnet hat.

---

<sup>27</sup> Gemäß den Daten des indischen Handels- und Industrieministeriums; zitiert in: Alan Kronstadt/Paul K. Kerr/Michael F. Martin/Bruce Vaughn: India-U.S. Relations, CRS Report, Washington, D.C., 27.10.2010, S. 46.

<sup>28</sup> U.S. Commerce Department, Census Bureau; zitiert in: ebd., S. 46; Alan Kronstadt: India-U.S. Relations, CRS Report, Washington, D.C., 30.1.2009, S. 56.

<sup>29</sup> Vgl. Kronstadt/Kerr/Martin/Vaughn (wie Anm. 27), siehe „Summary“.

<sup>30</sup> Vgl. Christian Wagner: Indien als strategischer Partner der USA, SWP-Aktuell Nr. 13, Berlin, März 2006.

<sup>31</sup> Vgl. David Brewster: The US-India Strategic Partnership: A Fair Weather Friendship?, in: *East Asia Forum* v. 12.12.2009.

Diese Diplomatie westlich orientierter Länder im pazifischen Raum ist durchaus im Interesse Amerikas, das seinerseits eine Allianz der Demokratien zu schmieden sucht, um damit dem Aufstieg Chinas in Asien zu begegnen. Bereits im September 2007 partizipierte Indien mit den USA, Japan, Australien und Singapur in einer multinationalen militärischen Seeübung an der strategisch wichtigen Straße von Malakka. Die Meerenge ist eine wichtige Durchfahrt für die Handelsschifffahrt von Indien nach China.

Da Chinas Energietransporte in der Meerenge von Malakka sehr verwundbar sind – in erster Linie durch Singapur, das mit den USA verbündet ist –, erwarten amerikanische Sicherheitsexperten, dass China versuchen wird, sich die beiden anderen Seewege zum Indischen Ozean – durch den Inselstaat Indonesien, die Lombok-Straße<sup>32</sup> und die Sunda-Straße<sup>33</sup> – zu sichern. Das Reich der Mitte werde seine Marine aufrüsten und auch versuchen, eine gewisse Militärpräsenz im Seegebiet nahe der Nordküste Australiens aufzubauen.<sup>34</sup> Amerikanischen Unterhändlern ist es nach jahrelangen Verhandlungen im September 2011 in San Francisco gelungen, eine Vereinbarung zu erwirken, nach der den USA unbegrenzter Zugang zu australischen Militärbasen und Häfen gewährt wird.<sup>35</sup> Die Weltmacht verfügt jetzt über einen zentralen Stützpunkt zwischen dem Pazifischen und Indischen Ozean.

Bislang sind diese militärischen Ad-hoc-Beziehungen der Führungsmacht mit westlich orientierten Ländern der Region noch nicht institutionalisiert. Doch eine derartige Verbindung, die es in den Augen einiger Beobachter bereits in Form einer globalen NATO gibt, könnte Amerika dabei helfen, seine Präsenz in Asien zu festigen und die Kosten seines weltweiten Engagements mit Gleichgesinnten zu teilen.

Indien leistet seit jeher einen hohen Beitrag an Blauhelmsoldaten für VN-Friedenseinsätze. Neu Delhi hat auch die USA mit Infrastrukturaufbau und Polizeiausbildung in Afghanistan unterstützt. Im Gegenzug erhält Indien von den USA Militärhilfe, die die amerikanische Unterstützung für Pakistan übersteigt. Washington versucht das seit den Anschlägen in Mumbai vom November 2008 besonders angespannte Verhältnis der beiden Erzrivalen – auch durch Vermittlungsbemühungen der Sicherheitsdienste – auszugleichen. Eine Entspannung zwischen Indien und Pakistan wäre auch im Interesse der USA. Damit könnte Pakistan seine auf eine zwischenstaatliche Auseinandersetzung mit Indien fixierten Truppen lösen und im Kampf gegen den Terror, sprich gegen asymmetrische Gefahren durch nichtstaatliche Akteure einsetzen, die den pakistanischen Staat im Inneren terrorisieren und zu zersetzen drohen.

<sup>32</sup> Die Meerenge zwischen den indonesischen Inseln Bali und Lombok – verbindet die Javasee mit dem Indischen Ozean und ist damit eine der bedeutendsten Seehandelsrouten Ostasiens.

<sup>33</sup> Die zwischen Sumatra und Java verlaufende Sunda-Straße ist neben der Straße von Malakka die wichtigste Verbindung vom Indischen Ozean zum Südchinesischen Meer.

<sup>34</sup> Etwas John J. Mearsheimer: *The Gathering Storm. China's Challenge to US Power in Asia*, in: *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, 2010, S. 381-396; hier S. 395.

<sup>35</sup> Anna Fifield/Peter Smith/Kathrin Hille: *Australia Tightens US Military Ties*, in: *Financial Times* v. 15.9.2011, S. 6.

## Der „Af-Pak“-Krieg – ein regionales Problem

Aus amerikanischer Sicht ist der Krieg in Afghanistan längst eine regionale Angelegenheit. Die US-Regierung unter Obama versucht, auch Russland und China als eigeninteressierte Akteure, als so genannte *stakeholder* einzubinden, um Afghanistan und Pakistan zu stabilisieren.

Die Nordatlantische Allianz wird zwar rhetorisch weiterhin an ihrem Credo festhalten, wonach die Staaten des euroatlantischen Raums frei, das heißt ohne Vetomöglichkeit Russlands, über ihre Bündniszugehörigkeit entscheiden können. Doch ein für zentrale Anliegen wie die Stabilisierung Afghanistans und auch Verhinderung der militärischen Nukleoption Irans notwendiges Einvernehmen mit Russland erfordert den doppelten Preis: zum einen, dass die USA die Stationierung von Komponenten des US-Raketenabwehrsystems in Polen und Tschechien bis auf Weiteres verschieben, und zum anderen, dass die USA ihre NATO-Erweiterungsagenda im Hinblick auf Georgien und die Ukraine auch weiterhin weniger intensiv verfolgen.

Das NATO-Außenministertreffen am 5. März 2009 in Brüssel zeitigte denn auch erste Anknüpfungspunkte. US-Außenministerin Hillary Clinton befürwortete mit Nachdruck die Wiederaufnahme der Zusammenarbeit mit Moskau, die nach dem Georgien-Krieg auf Drängen der Bush-Regierung auf Eis gelegt wurde.<sup>36</sup> Die Außenminister der 26 NATO-Staaten beschlossen demnach, die formellen Sitzungen des NATO-Russland-Rats wieder aufzunehmen. Das sei nach Einschätzung der US-Außenministerin eine „Plattform für Zusammenarbeit“ bei Themen, die im Interesse der NATO-Staaten sind, wie etwa der Zugang zu Afghanistan.<sup>37</sup>

Auch China, das gute Beziehungen zu Pakistan unterhält, soll in die Konfliktlösung eingebunden werden. China teilt mit Amerika das strategische Interesse, die destabilisierende Wirkung islamistischer Extremisten insbesondere in Pakistan einzudämmen. Bruce Riedel, der vom damaligen Nationalen Sicherheitsberater James Jones mit der Ausarbeitung einer umfassenden Strategie für Afghanistan und Pakistan beauftragte ehemalige Sicherheitsberater des CIA, verdeutlichte bereits im Oktober 2008 sein Schreckensszenario, nämlich die Möglichkeit, dass islamistische Radikale nach Afghanistan zum Verfall eines weiteren Staates beitragen: „Ein gescheiterter Staat in Pakistan ist der schlimmste Alptraum, den sich Amerika im 21. Jahrhundert vorstellen kann.“<sup>38</sup> US-Präsident Obama ordnete dementsprechend eine „strategische Überprüfung“ an. Gemäß der neuen, im März 2009 bekannt

<sup>36</sup> Vgl. Robert Burns: Allies Find Agreement on Ties with Russians, in: *Associated Press* v. 5.3.2009.

<sup>37</sup> Erklärung von US-Außenministerin Hillary Clinton auf der Pressekonferenz beim Treffen der NATO-Außenminister am 5.3.2009; <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/03/120068.htm> (zuletzt abgerufen am 15.6.2011).

<sup>38</sup> Bruce Riedel zitiert in: James Kitfield: ‚Af-Pak‘ Presents a Daunting Challenge, in: *National Journal* v. 21.2.2009.

gegebenen,<sup>39</sup> und nach der Überprüfung im Dezember 2009 in seiner Rede in West Point im Kern bestätigten<sup>40</sup> „umfassenden“, auch Pakistan mit einbeziehenden, Strategie sollen zivile und militärische Ressourcen auf solidarische Weise genutzt werden.

## Globale NATO zur Lastenteilung

Aus amerikanischer Perspektive haben die Europäer die Solidarität innerhalb der NATO schon seit längerem strapaziert.<sup>41</sup> Insbesondere die beschränkten militärischen Kapazitäten der meisten europäischen Bündnispartner, bedingt durch ihre niedrigen Verteidigungsbudgets und mangelnde Koordination, würden der Erosion des Bündnisses Vorschub leisten.<sup>42</sup> Über kurz oder lang würde sich demnach – wie beim Einsatz in Libyen deutlich wurde – eine Arbeitsteilung verfestigen, gemäß derer die USA und weitere Staaten mit entsprechenden militärischen Fähigkeiten und politischem Willen für Kampfeinsätze zuständig sind und die anderen NATO-Bündnispartner, die meisten Europäer, für die länger andauernden Aufgaben der Stabilisierung und des Wiederaufbaus verantwortlich zeichnen.<sup>43</sup>

Demnach forderte Will Marshall vom Democratic Leadership Council (DLC) in seinem Memo an den demokratischen Präsidenten Obama, dass er die NATO von einem nordamerikanisch-europäischen Pakt in eine globale Allianz freier Nationen umwandeln solle. Demokratien wie Japan, Australien und Indien in die NATO einzubinden, würde nicht nur die Legitimität globaler Einsätze, sondern auch die dafür notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen des Bündnisses erhöhen.<sup>44</sup>

Diese in ihren Grundzügen von der Clinton-Regierung inspirierte Idee wird schon seit längerem von Demokraten und insbesondere auch von Barack Obama naheste-

<sup>39</sup> Vgl. Barack Obama: Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan, Washington, D.C., 27.3.2009, [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/) (zuletzt abgerufen am 15.6.2011); ausführlicher zur Strategie und ihren Teilkomponenten siehe: White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan, Washington, D.C., März 2009.

<sup>40</sup> Vgl. Barack Obama: Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan, United States Military Academy at West Point, N.Y., 1.12.2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan> (zuletzt abgerufen am 15.6.2011).

<sup>41</sup> Andrea Szukala/Thomas Jäger: Neue Konzepte für neue Konflikte. Deutsche Außenpolitik und internationales Krisenmanagement, in: *Vorgänge*, Nr. 1/2002, S. 70-80.

<sup>42</sup> Siehe zum Beispiel: Ted Galen Carpenter: NATO's Welfare Bums. *National Interest Online* v. 19.2.2009, <http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=20880> (zuletzt abgerufen am 15.6.2011). Von offizieller Seite kritisierte der scheidende US-Verteidigungsminister Robert Gates die Unfähigkeit der Europäer, für (ihre eigene) Sicherheit zu sorgen; vgl. Greg Jaffe/Michael Birnbaum: Gates Rebukes European Allies in Farewell Speech, in: *Washington Post* v. 10.6.2011.

<sup>43</sup> Zum Beispiel Henry A. Kissinger: A Strategy for Afghanistan, in: *Washington Post* v. 26.2.2009, S. A19.

<sup>44</sup> Will Marshall: Taking NATO Global, Memo to the New President, Democratic Leadership Council, Washington, D.C., 15.1.2009.

henden Experten in Think-Tanks befürwortet.<sup>45</sup> Eine Allianz der Demokratien, die es in den Augen einiger Befürworter bereits in Form der globalen NATO gibt, könnte mit den Vereinten Nationen konkurrieren oder als Alternative bereitstehen,<sup>46</sup> wenn es künftig darum geht, Effizienz, Legitimation und damit auch Lastenteilung zu verbinden.<sup>47</sup> Der prominenteste Verfechter dieser Idee, Ivo Daalder, wurde mit Amtsantritt der Regierung Obama zum NATO-Botschafter der USA ernannt.

Nach den Bewährungsproben des Kalten Krieges und des Kampfes gegen den Terror gelte es für die NATO nun, sich gegen neue Gefahren zu rüsten, die von „aufstrebenden Mächten“ ausgehen können, verkündete Leon Panetta während seiner ersten Europareise als Verteidigungsminister der USA im Oktober 2011 in Brüssel. Bis zum nächsten NATO-Gipfel im Mai 2012 in Chicago sollten die Alliierten „nach innovativen Möglichkeiten suchen, die Partnerschaften zu verbessern und auszuweiten, und zwar sowohl mit Ländern außerhalb der NATO, die dazu militärisch das Potenzial haben, als auch mit jenen Ländern, die danach streben, dieses Potenzial zu erwerben“.<sup>48</sup>

Um Staaten, die nicht der NATO angehören, die aber willens und fähig sind, sich an einzelnen Missionen substanziell zu beteiligen, institutionell an die Allianz zu binden, haben Vertreter der von George W. Bush geführten Regierung ein so genanntes Security Provider Forum angeregt. Das Thema „Ausweitung der Allianz der Demokratien“ wurde bereits 2004 vom damaligen amerikanischen NATO-Botschafter Nicholas Burns auf die Tagesordnung gebracht, was heftig umstritten war und umgehend für transatlantische Spannungen sorgte.<sup>49</sup>

Doch das Thema ist nach wie vor aktuell, und es rückt im Zuge der Budgetzwänge sowohl der Führungsmacht als auch ihrer europäischen Partner immer mehr in den Vordergrund. Beim Gipfeltreffen im November 2010 in Lissabon bildeten „strategische Partnerschaften“ für die USA bereits den wichtigsten Punkt auf der Agenda, weil er auf die Zukunft gerichtet war. Während wie üblich die Beistandspflicht, das Glaubensbekenntnis des traditionellen Bündnisgebietes, bekräftigt wurde, kam mit der „Partnerschaftspolitik“ der NATO die von den USA forcierte Orientierung

---

<sup>45</sup> Ausführlicher zu amerikanischen NATO-Perspektiven: Josef Braml: Der weltweite Westen. Perspektiven amerikanischer NATO-Politik unter Präsident Obama, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZfAS)*, Nr. 2/2009, S. 364-378.

<sup>46</sup> Vgl. auch G. John Ikenberry/Anne-Marie Slaughter: Forging a World of Liberty Under Law, Princeton University (The Princeton Project Papers), September 2006, S. 7, 23-26, 61.

<sup>47</sup> Siehe Ivo Daalder/James Lindsay: An Alliance of Democracies. Our Way or the Highway, in: *Financial Times* v. 6.11.2004.

<sup>48</sup> Leon Panetta: From Tripoli to Chicago. Charting NATO's Future on the Way to the 2012 Summit, Transkript der Rede vom 5.10.2011 in Brüssel, abrufbar über die Website von Carnegie Europe unter: <http://carnegieendowment.org/2011/10/05/leon-panetta-from-tripoli-to-chicago-charting-nato-s-future-on-way-to-2012-summit/5dvz>.

<sup>49</sup> Karl-Heinz Kamp: „Global Partnership“. Ein neuer Streitpunkt in der NATO, Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin, Mai 2006, S. 3.

nach außen zur Geltung, nicht zuletzt auch im neuen strategischen Konzept des Bündnisses.

Im April 2011 schnürten die Außenminister der NATO-Staaten das „Berliner Paket“ – drei Grundlagendokumente zur Weiterentwicklung der Partnerschaftspolitik und der „kooperativen Sicherheit“ der NATO. Nach den Vorstellungen der Führungsmacht der Allianz und denen des amtierenden NATO-Generalsekretärs Anders Fogh Rasmussen müssen die Partnerschaften der NATO künftig flexibler, pragmatischer und effizienter gestaltet werden. Die NATO müsse zum „Drehkreuz eines globalen Netzwerks von Sicherheitspartnern“ werden,<sup>50</sup> denen man mehr Mitwirkung bei Kampfeinsätzen und mehr Mitsprache bei der Entscheidungsfindung einräumen will.<sup>51</sup>

Sollten die Europäer nicht bereit oder fähig sein, die ihnen zugedachten Lasten zu schultern, hätten sie weniger stichhaltige Argumente gegen eine Globalisierung der NATO. Aber auch ohne das Instrument der NATO werden die USA versuchen, neue Mittel und Wege zu finden, um neben den transatlantischen Verbündeten auch Demokratien in Asien stärker in die Pflicht zu nehmen.

## **Lastenabwälzung in der Wirtschafts- und Handelspolitik**

Auch in der Wirtschafts- und Handelspolitik werden die USA versuchen, Lasten auf die Alliierten in Europa und Asien abzuwälzen (Stichwort: *burden shifting*). Aufseiten der USA besteht die Versuchung, dass sie sich mit ihrer lockeren Geldpolitik eines Teils ihrer – zum Großteil vom Ausland finanzierten – Schuldenlast entledigen, indem sie eine Abwertung des Dollars und auch ein gewisses Maß an Inflation in Kauf nehmen. Ein niedriger Dollar würde zudem amerikanische Exporte begünstigen und das Außenhandelsdefizit begrenzen helfen.

Die Unausgewogenheit der Außenhandelsbilanz ist neben der hohen Staatsverschuldung ein strukturelles Problem der US-Wirtschaft (*twin deficit*). Das in den letzten Jahren angestiegene Handelsdefizit stellte die USA zunächst vor keine größeren Schwierigkeiten, solange die Lieferanten ihre Erlöse in den USA reinvestierten. Sollten Investoren jedoch Zweifel an der Produktivität, Wirtschaftskraft und Geldwertstabilität der USA hegen und ihre Erlöse für Waren und Dienstleistungen auf anderen internationalen Finanzmärkten sichern, würden der Dollar und die US-Wirtschaft noch massiver unter Druck geraten.

<sup>50</sup> Anders Fogh Rasmussen: From Aspiration to Action. NATO is on the Path to a New Strategic Concept and a New Partnership Policy, in: *Atlantic Times* v. 2.2.2011, Titelseite.

<sup>51</sup> Vgl. dazu auch das Political Military Framework der NATO: Partner Involvement in NATO-led Operations, Brüssel, 15.4.2011.

## Ausblick: Riskantes Vabanquespiel

Indem die USA eine Schwächung des Dollars in Kauf nehmen, riskieren sie nicht nur Verwerfungen auf den internationalen Finanzmärkten, sondern schwächen auch das Vertrauen in den Dollar. So warnte Weltbankpräsident Robert Zoellick bereits im Sommer 2009 seine Landsleute, dass „die USA einem großen Irrtum auflügen, wenn sie weiterhin die Rolle des Dollar als weltweit vorherrschende Währung als ehernes Gesetz annähmen“.<sup>52</sup> Ebenso besorgt zeigten sich Abgeordnete und Senatoren im Kongress, dass das Grundvertrauen der Märkte in den Dollar als „sicherer Hafen in stürmischen Krisenzeiten“ mit zunehmender Schuldenlast künftig in Zweifel gezogen werden könnte und Investoren zurückhaltender werden, „riskante“ US-Staatsanleihen zu kaufen.<sup>53</sup>

„Ob wir mehr US-Staatsanleihen kaufen werden, und wenn ja, wie viele – wir sollten diese Entscheidung gemäß Chinas eigenen Bedürfnissen und entsprechend unseres Zieles treffen, die Sicherheit und den Wert unserer Anlagen und Devisenreserven zu gewährleisten“.<sup>54</sup> Mit dieser Äußerung vom Januar 2009 in London gab Premierminister Wen Jiabao den USA ein deutliches Warnsignal, dass Amerika nicht unbegrenzt mit Chinas Ankäufen von Staatsanleihen rechnen könne.

Im November 2010 sorgte eine chinesische Ratingagentur für Aufsehen auf den internationalen Finanzmärkten, indem sie die Kreditwürdigkeit der USA herabstufte. Im April 2011, beunruhigte Standard & Poor's (S&P) die Finanzwelt, als sie als erste amerikanische Ratingagentur wirtschaftspolitische Realitäten zur Kenntnis nahm und die künftige Kreditwürdigkeit der USA infrage stellte. Zudem „erschütterte“ dann im Juni 2011 die Warnung von Moody's, der zweiten der prominenten drei US-Ratingagenturen, „das Vertrauen in die US-Wirtschaft“.<sup>55</sup>

Mittlerweile, noch vor Jahresende 2011, haben sich die beiden Erzrivalen um die wirtschaftliche Vorherrschaft in Asien, Japan und China, darauf verständigt, eine beide Länder und Südkorea umfassende Freihandelszone zu etablieren. Um die Kosten für den regionalen Handel zu senken, will man künftig die Geschäfte nicht mehr über den Umweg des Dollar, sondern in den eigenen Währungen abrechnen, lautete die historische Vereinbarung vom 26. Dezember 2011 zwischen Yoshihiko Noda und Wen Jiabao anlässlich des Besuches des japanischen Ministerpräsidenten in Peking.<sup>56</sup> Indem China künftig mehr japanische Staatsanleihen kauft und umgekehrt auch Japan mehr in chinesische Staatspapiere investiert, können die zweit- und drittgrößte Volkswirtschaft der Welt ihre Währungsreserven, die sie bislang zu einem Gutteil den USA zur Verfügung gestellt haben, diversifizieren und zum Wohle

<sup>52</sup> Robert Zoellick zitiert in: Alexander Bolton: Lawmakers Show Worry over U.S. Dollar's Dwindling Status, in: *The Hill* v. 8.10.2009.

<sup>53</sup> Vgl. ebd.

<sup>54</sup> D. Ku, Treasuries Purchases Will Depend on Risk: China's Wen, in: *Reuters* v. 31.1.2009.

<sup>55</sup> Moody's-Warnung erschüttert das Vertrauen in die US-Wirtschaft, in: *Handelsblatt* v. 2.6.2011.

<sup>56</sup> China und Japan vereinbaren Währungspakt, in: *Handelsblatt* v. 26.12.2011.

der eigenen Volkswirtschaften und der regionalen Integration investieren. Selbst wenn China seine währungspolitischen Bemühungen, den Renminbi (Einheiten der Währung lauten auf Yuán) zu internationalisieren, vorerst in diesen multilateralen regionalen Rahmen stellen sollte, gäbe es neben dem Euro künftig auch eine asiatische (Gemein-)Währung, die die Dollar-Dominanz bedrohen und das damit verbundene „exorbitante Privileg“ der USA antasten könnte.

Solange jedoch weltweit staatliche und institutionelle Anleger amerikanische Staatsanleihen in ihren Portfolios halten oder gar den Bestand erhöhen, um den Wert ihrer Investitionen nicht zu gefährden, solange sie also in der „Dollarfalle“ sitzen und die Alternativen – Geldanlagen in anderen Währungen und Ländern – noch riskanter erscheinen, werden der Dollar und amerikanische Staatsanleihen zwar nicht mehr als sicherer Hafen, aber als Rettungsanker in Zeiten gesehen, in denen die Finanzwelt ihre Nordung verloren zu haben scheint. Damit profitieren die USA bis auf weiteres von ihrem „exorbitanten Privileg“, wie es bereits in den 1960er Jahren der damalige französische Finanzminister Valéry Giscard d'Estaing ausdrückte. Mit dem Dollar als Leitwährung müssen die USA nicht wie andere Staaten einen Risikoaufschlag in Form höherer Zinsen zahlen, sondern können enorme Mengen Geld zu günstigen Konditionen leihen und damit viel höhere Gewinne erwirtschaften und – was in den vergangenen Jahren immer deutlicher wurde – ihren Konsum auf Pump finanzieren. Nicht zuletzt helfen viele Entwicklungsländer, deren Bevölkerungen sich die Mittel vom Mund absparen, mit ihren Währungsreserven den USA, über ihre Verhältnisse zu leben.

China, das die größten Währungsreserven besitzt und den größten Anteil amerikanischer Staatsanleihen hält, würde eine Art multilaterale Zwischenlösung präferieren, weil auf diese Weise seine eigene Währung und damit seine Wirtschaft bis auf Weiteres nicht mit einer Aufwertung belastet würde. Um den amerikanischen Dollar mittelfristig als Weltleitwährung abzulösen und Investoren eine Alternative zu eröffnen, haben allen voran die Regierungen in Peking und Moskau bereits 2009, nach dem Ausbruch der von den USA verursachten Finanz- und Wirtschaftskrise, gefordert, die ins Wanken geratene Leitwährung Dollar mittel- bis langfristig abzulösen und dafür Sonderziehungsrechte des Internationalen Währungsfonds, so genannte Special Drawing Rights (SDR), als supranationale Reservewährung aufzubauen. Da diese Initiativen am heftigen Widerstand nicht zuletzt auch Washingtons und Berlins scheiterten, muss Peking einen anderen gangbaren Weg aus der Dollarfalle finden.

Einige Entwicklungen deuten bereits darauf hin, dass China seine Währung regionalisieren und später auch internationalisieren will. Durch Abrechnung von Handels- und Investitionsgeschäften sowie durch Währungsswaps mit den Nachbarländern versucht Peking den Renminbi bereits als Kernwährung in der Region zu etablieren. So hat die chinesische Zentralbank 2009 Swap-Abkommen in Höhe von insgesamt 650 Milliarden Renminbi mit den Zentralbanken Hongkongs, Malaysias, Indonesiens, Südkoreas, Argentiniens und Weißrusslands abgeschlossen, die in dieser



Währung auch Importe aus China bezahlen können.<sup>57</sup> Zudem wurden an der Börse von Hongkong auf Renminbi lautende Bonds in Höhe von sechs Milliarden Dollar ausgegeben.<sup>58</sup> Weiterführende Maßnahmen wie die vom Januar 2011, als die Bank of China im Vorfeld des Staatsbesuchs Hu Jintaos in New York auf Renminbi lautende Bankkonten anbot, sind eher als Versuchsballons Pekings mit Signalwirkung an seinen größten Schuldner, die USA, zu bewerten. Alles deutet darauf hin, dass die chinesische Regierung binnen zehn Jahren Schanghai als internationales Finanzzentrum etablieren und damit ihrer Währung zu internationalem Status verhelfen will. Barry Eichengreen, ein renommierter amerikanischer Währungsexperte mit historischem Weitblick, würde dagegen kein Geld wetten wollen: Nachdem die USA bereits im Welthandel ihre Dominanz eingebüßt haben, sei davon auszugehen, dass sich künftig auch die Finanzmärkte multipolar ordnen und von drei starken Wirtschaftsböcken dominiert werden: den USA, Euroland und China.<sup>59</sup>

Der Euroraum böte eine Analagealternative – auch für chinesische Währungsreserven. Der Euro ist eine ernstzunehmende Herausforderung des „exorbitanten Privilegs“ des Dollars. Solange jedoch Analysten und Medien mit ihrem Abgesang auf den Euro die europäische Sau durchs globale Dorf jagen, rückt die ökonomische Schiefelage in den USA in den Hintergrund und aus dem Fokus der Ratingagenturen. Doch die lockere Geldpolitik der Federal Reserve verschleppt nur die Strukturprobleme der US-Wirtschaft.

Weitere transatlantische Spannungen sind vorprogrammiert. Die USA sind selbst nicht mehr in der Lage, ihre Wirtschaft mit Förderprogrammen zu stimulieren. Also üben sie Druck auf europäische Staaten aus, um sie dazu zu bewegen, globale Nachfrage zu schaffen, was wiederum mit neuen Schulden finanziert werden soll. Dagegen versuchen die Europäer, allen voran Deutschland, die wirtschaftlichen Probleme in den Griff zu bekommen, indem sie ihre Schulden abbauen. Damit wollen sie ihre nationale politische Handlungsfähigkeit aufrechterhalten und auch die europäische Währung und Integration retten. Diese grundlegend unterschiedlichen Auffassungen belasten nicht nur die bilateralen Beziehungen zwischen den USA und Deutschland, sondern verändern auch die Machtkonstellationen auf multilateraler Ebene.

Dass Amerika seine wirtschaftliche Führungsrolle einbüßen könnte, wurde bereits auf dem G-20-Gipfel in Südkorea im November 2010 offensichtlich. Die USA scheiterten mit ihrem Vorstoß, exportlastige Volkswirtschaften wie China und Deutschland unter Druck zu setzen und Begrenzungen der Leistungsbilanzüberschüsse festzulegen. Vielmehr mussten sich die amerikanischen Regierungsvertreter

---

<sup>57</sup> Sandra Heep/Hanns Günther Hilpert: Chinas währungspolitische Offensive. Renminbi und IWF-Sonderziehungsrechte – Alternativen zum Dollar?, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP-Aktuell Nr. 65/2009, Berlin, S. 7.

<sup>58</sup> Maximilian Mayer/Jost Wübbeke: Das Ende der Dollar-Dominanz, in: *Internationale Politik*, März/April 2010, S. 89.

<sup>59</sup> Barry Eichengreen: What China is After Financially, in: *East Asia Forum* v. 30.1.2011.

scharfe Kritik an ihrer Wirtschafts- und Geldpolitik von Seiten der Staatengemeinschaft gefallen lassen. Amerika wurde auf dem Gipfel der zwanzig weltweit größten Wirtschaftsnationen regelrecht vorgeführt und schonungslos mit der Tatsache konfrontiert, dass seine Rolle als Lehrmeister der Welt nicht mehr erwünscht und die Machtfülle der USA aufgrund der chronischen Schwäche seiner Wirtschaft spürbar geschrumpft waren.